

NIEM National Report 2020

France terre d'asile

RAPPORT NATIONAL – NIEM

UNE POLITIQUE D'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS REFONDÉE?





Alexia Duvernoy, Hélène Soupios-David

RAPPORT NATIONAL – NIEM

UNE POLITIQUE D'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS REFONDÉE?

Évaluation des politiques d'intégration en France entre 2017 et 2019



Résumé

Le présent rapport vise à évaluer les politiques publiques d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale à la lumière des développements législatifs et politiques survenus depuis la précédente recherche NIEM menée entre 2017 et 2018. La « Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés » ayant été adoptée durant cette période - le 5 juin 2018 à l'occasion du Comité interministériel à l'intégration, cette étude propose en outre de dresser un premier état des lieux de sa mise en œuvre, près de deux ans après sa publication. Il s'agit ainsi de comprendre quelles actions ont pu être conduites, d'identifier les bonnes pratiques existantes ainsi que les défis qu'il reste à relever pour assurer l'intégration des réfugiés sur le long terme. De nombreuses dimensions clés du parcours d'intégration sont étudiées: du pilotage de la politique d'intégration à l'apprentissage de la langue française, en passant par l'accès au logement, à l'emploi, aux prestations sociales et aux soins, ou encore par le renforcement des liens avec la population.

L'étude, menée le long de l'année 2019, révèle que la France se place parmi les pays européens ayant connu les évolutions politiques et législatives positives les plus importantes entre 2017 et 2019. Si peu d'avancées ont été accomplies sur le plan législatif, hormis en matière de résidence et de réunification familiale, toutes les dimensions étudiées dans le cadre du projet ont connu des développements politiques significatifs. L'adoption de la Stratégie nationale et l'entrée en vigueur progressive des dispositions contenues dans la loi « Asile – Immigration » du 10 septembre 2018 ont ainsi permis le déploiement de politiques plus ciblées et de dispositifs d'accompagnement plus adaptés aux besoins et profils des réfugiés. La coordination interministérielle sur la question de l'intégration, le lien social entre les réfugiés et la population locale, et dans une moindre mesure l'accès à la formation professionnelle, à l'emploi et au logement, représentent les dimensions ayant enregistré les plus fortes progressions.

La recherche met également en lumière les défis qu'il reste à relever, en particulier pour promouvoir l'insertion professionnelle des réfugiés, garantir l'accès à un logement pérenne, aux droits et aux soins, domaines dans lesquels la France obtient ses moins bons résultats. Malgré une gouvernance nationale et locale rénovée de la politique d'intégration des réfugiés, les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'étude s'accordent sur la nécessité d'accroître la coordination des différents acteurs de l'intégration, publics comme privés.

Le Contrat d'intégration républicaine (CIR), qui constitue le tronc commun du parcours d'intégration en France lors de la première année, a été réformé dans le but d'offrir un accompagnement renforcé. Depuis le 1er mars 2019, le nombre d'heures de formation linguistique et civique a été doublé, l'entretien personnalisé d'accueil a été réorganisé et un bilan de fin de parcours a été introduit. S'il est encore tôt pour dresser un bilan de cette réforme, il nous apparaît tout de même essentiel de renforcer l'entretien personnalisé d'accueil et la formation des auditeurs de l'Ofii sur l'ensemble des initiatives existantes afin d'assurer une meilleure orientation vers les services publics de l'emploi.

La formation linguistique dispensée dans le cadre du CIR a également été renforcée, passant d'un forfait maximal de 240 heures en 2018 à 600 heures au 1er mars 2019 visant l'obtention du niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL). Bien qu'il soit également tôt pour dresser un bilan, il semble que les groupes formés par l'Ofii demeurent très hétérogènes et les freins périphériques, tels que le manque de flexibilité des parcours de formation dans certains territoires, demeurent des obstacles importants à l'apprentissage de la langue. De même, alors que la réforme a introduit un parcours spécifique au profit des non-lecteurs et non-scripteurs dans leur langue maternelle, les groupes *ad hoc* pour ce public ne sont pas toujours constitués dans certains territoires ruraux et semi-ruraux. Si les offres de formations complémentaires au CIR visant l'atteinte des niveaux A2 et B1 oral du CECRL se sont développées depuis 2018, notamment en lien avec les acteurs locaux, il apparaît nécessaire de mobiliser davantage ces formations dans l'optique de la construction d'un projet professionnel et de renforcer l'articulation entre les différents dispositifs afin de construire des parcours d'apprentissage plus fluides. Il apparaît également essentiel de relever le niveau linguistique à atteindre au terme des formations au niveau A2 du CECRL pour faciliter l'orientation vers les dispositifs d'accompagnement ciblés.

Concernant l'insertion professionnelle, les résultats de l'étude témoignent des efforts qui ont été accomplis depuis 2018 pour reconnaître les compétences et faciliter la reprise d'études des bénéficiaires d'une protection internationale. Les disparités d'accès à l'enseignement supérieur entre réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire ont par ailleurs diminué, ces derniers étant désormais éligibles aux bourses d'études. L'orientation vers les services publics de l'emploi a également été renforcée dans le cadre du CIR suite à la réforme du 1er mars 2019, et les parcours intégrés visant à faciliter l'insertion professionnelle des réfugiés, notamment des moins de 25 ans, se sont notamment développés depuis 2018 dans le cadre du « Plan d'investissement dans les compétences » (PIC) porté par le ministère du Travail. Si le développement des dispositifs ciblés constitue une évolution positive, il semble que les réfugiés qui ne sont pas hébergés au sein du dispositif national d'accueil (DNA)

accèdent encore difficilement à ce type d'accompagnement, tout comme les femmes réfugiées. Sur le plan législatif, les restrictions légales existantes pour accéder à certaines professions réglementées continuent également d'entraver l'accès des réfugiés à l'emploi.

Le rapport met également en lumière les efforts qui ont été déployés pour faciliter l'accès des réfugiés à un logement pérenne, la captation de logements en faveur de ce public s'étant légèrement accélérée en 2019 sur l'ensemble du territoire à travers la mobilisation renforcée des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux. Pour autant, les besoins de relogement des réfugiés restent importants et ces derniers demeurent confrontés à de longs délais d'attente pour accéder à un logement social dans les grandes métropoles, ainsi qu'aux difficultés d'accès au parc privé faute de ressources financières suffisantes. De même, malgré la création de près de 3 500 places supplémentaires au sein des centres provisoires d'hébergement entre fin 2018 et 2019, l'effort demeure insuffisant au regard du nombre croissant de personnes obtenant une protection internationale chaque année et ayant besoin d'accéder à un logement. On retrouve ainsi des réfugiés en situation de rue, notamment dans les campements indignes en périphérie des grandes villes. Les parcours en mobilité géographique, notamment vers les milieux ruraux, souffrent également d'un manque d'attractivité dû au manque de prise en compte des opportunités professionnelles qu'offrent les territoires ainsi qu'aux freins persistants d'accès au permis de conduire. L'évolution des profils des personnes accueillies ces dernières années, davantage de personnes isolées, notamment vulnérables, que de familles, renforce également l'enjeu de développer des solutions de relogement adaptées aux besoins.

En matière de droit au séjour, de nombreux développements favorables ont été enregistrés sur le plan législatif. Depuis le 1er mars 2019, les bénéficiaires d'une protection subsidiaire bénéficient d'une carte de séjour pluriannuelle de quatre ans et les ascendants directs des mineurs réfugiés peuvent obtenir une carte de résident sans être soumis à une condition de régularité du séjour. L'existence de décisions discrétionnaires de la part de certaines préfectures et de longs délais pour la délivrance des premiers titres de séjour persiste néanmoins dans certains territoires. Ces disparités territoriales s'observent aussi dans l'accès aux droits sociaux malgré les progrès réalisés depuis 2018. Depuis le 1er janvier 2019, une « attestation familiale provisoire » est délivrée aux réfugiés afin de faciliter les démarches d'ouverture des droits sociaux dans l'attente de la reconstitution de leur état civil par l'Ofpra. Les réfugiés non hébergés au sein du DNA peuvent également bénéficier d'un accompagnement social de six mois par les structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (Spada) suite à l'obtention de leur statut. Si des évolutions positives sont constatées concernant les délais de versement du revenu de solidarité

active (RSA), certains obstacles persistent quant au versement des prestations familiales. L'ouverture d'un compte bancaire demeure également un enjeu majeur.

En ce qui concerne l'accès aux soins, un délai de carence de trois mois pour accéder à la Protection universelle maladie a été instauré le 1er janvier 2020 pour les demandeurs d'asile, marquant un réel recul depuis 2018. Si le développement d'outils d'information sur le système de santé et la mobilisation de dispositifs « d'aller vers » dans le cadre de la mise en œuvre du « Parcours de santé des migrants primo-arrivants » piloté par les ARS constituent une avancée depuis 2018, la recherche révèle que les réfugiés continuent de se heurter aux mêmes freins qu'en 2018 : refus de soins fréquents, difficultés d'accès au tiers payant, manque de services d'interprétariat et engorgement des dispositifs sanitaires de droit commun. Les personnes souffrant de troubles psychiques liés au parcours d'exil, toujours plus nombreuses, restent de même confrontées à l'insuffisance de l'offre de soins spécialisés dans la prise en charge du psychotraumatisme.

Axe important de la Stratégie nationale, les initiatives visant à créer et favoriser les liens entre les réfugiés et la population locale ont connu un essor important depuis 2018. Si la mise en œuvre de la Stratégie a permis l'émergence d'initiatives publiques visant à renforcer la participation des réfugiés à la vie citoyenne, à travers notamment le déploiement des programmes de service civique, leur implication dans la vie politique locale et le recueil de leur parole demeurent un enjeu. Le renforcement du lien social reste également menacé par la prolifération de discours hostiles à l'égard des personnes migrantes, qui rendent crucial le développement d'initiatives à grande échelle visant à changer les regards sur ce public.

Autre priorité de l'État, les programmes de réinstallation ont également connu un véritable essor en France depuis 2017. La France a ainsi tenu son engagement au niveau européen en accueillant près de 9 500 personnes en provenance du Moyen-Orient, du Tchad et du Niger entre fin 2017 et 2019. La recherche souligne néanmoins les enjeux spécifiques que représente l'intégration de ce public : la nécessité d'identifier un logement autonome adapté aux besoins ou d'accéder rapidement aux soins, ce public présentant généralement des vulnérabilités importantes. De même, le rapport met en lumière les limites de la durée de l'accompagnement social d'un an réalisé par les opérateurs associatifs pour accompagner les bénéficiaires vers l'autonomie.

Si nous considérons que la politique d'intégration des réfugiés a évolué de manière favorable depuis la précédente étude NIEM suite à l'adoption de la Stratégie nationale, la hausse constante du nombre de personnes obtenant une protection internationale chaque année et l'augmentation des profils vulnérables exigent d'accroître les efforts engagés. La recherche nous a ainsi permis de formuler des

recommandations, pensées pour nourrir la réflexion des décideurs publics quant aux possibilités de renforcer la politique d'intégration des réfugiés. Il s'agit principalement d'accroître la coordination de l'ensemble des acteurs concernés ainsi que l'articulation entre les dispositifs ciblés et de droit commun afin de construire des parcours d'accompagnement plus fluides, et ce, quelles que soient les dimensions de l'intégration abordées. Il s'agit également de consolider les dispositifs et parcours intégrés offrant un accompagnement global et de soutenir les expérimentations favorisant l'intégration des réfugiés de moins de 25 ans. Les recommandations portent également sur le besoin de renforcer la formation de l'ensemble des acteurs impliqués : auditeurs de l'Ofii, bailleurs sociaux, professionnels de santé ou encore réseaux des CAF – ainsi que sur la nécessité d'effectuer certains changements législatifs pour lever les freins à l'emploi, aux soins ou au versement des prestations familiales. Les pistes de réflexion soulignent enfin l'importance de déployer des mesures, notamment en matière d'apprentissage linguistique ou de soins, pour favoriser l'intégration dès le stade de la demande d'asile.

Projet NIEM - Mécanisme national d’évaluation de l’intégration

Ce rapport a été rédigé par Alexia Duvernoy, sous la direction de Hélène Soupios-David, dans le cadre du projet de recherche européen « Mécanisme national d’évaluation de l’intégration » (NIEM). D’une durée de six ans, le projet NIEM a pour objectif d’effectuer une évaluation périodique des politiques publiques d’intégration des bénéficiaires d’une protection internationale dans 14 États membres de l’Union européenne, dont la France. Il s’agit à la fois d’évaluer l’impact des développements législatifs et politiques, mais également d’identifier les défis et les bonnes pratiques dans les pays partenaires du projet.

Le projet NIEM est cofinancé par le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) de l’Union européenne.



Le projet est coordonné par l’Institut des affaires publiques (Institute of Public Affairs) de Varsovie. Le Migration Policy Group, un *think tank* basé à Bruxelles, est le partenaire de recherche responsable de l'élaboration des rapports comparatifs européens ainsi que du développement des indicateurs sur lequel la méthodologie du projet repose. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en Pologne et la représentation régionale pour l’Europe centrale à Budapest sont des partenaires stratégiques.

Remerciements

Les autrices tiennent à remercier toutes les personnes rencontrées pour leur temps et les informations fournies, ainsi que les équipes de l’Institut des affaires publiques et du Migration Policy Group pour leur soutien. Un remerciement spécial est adressé à la Direction de l’intégration de France terre d’asile et en particulier à Fatiha Mlati, directrice de l’Intégration, et à l’équipe du projet Reloref (Réseau pour l’emploi et l’intégration des réfugiés) : Clara Zempleni, Kewin Cecot, Jeanne Gérard Raimbau, Baptiste Gosset et Marion Gouillé. Nous remercions également toutes les équipes des établissements de France terre d’asile pour leur précieuse contribution.

Liste des acronymes employés

ARS	*Agences régionales de santé*
BPI	*Bénéficiaire d'une protection internationale*
C2i	*Comité interministériel à l'intégration*
Cada	*Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile*
CAF	*Caisse d'Allocations Familiales*
CCAS	*Centre communal d'aide sociale*
CECRL	*Cadre européen commun de référence pour les langues*
Ceseda	*Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile*
CIR	*Contrat d'intégration républicaine*
CMU	*Couverture Médicale Universelle*
Cnam	*Caisse nationale de l'Assurance Maladie*
CPH	*Centre provisoire d'hébergement*
Daaen	*Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité*
DDCSPP	*Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations*
DGEF	*Direction générale des étrangers en France*
DiAir	*Délégation interministérielle pour l'accueil et l'intégration des réfugiés*
Dihal	*Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement*
Direccte	*Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi*
DNA	*Dispositif national d'accueil*
Guda	*Guichet unique pour demandeurs d'asile*
HCR	*Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*
Ofii	*Office français de l'immigration et de l'intégration*
Ofpra	*Office français de protection des réfugiés et des apatrides*
Pacea	*Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie*
Pass	*Permanence d'accès aux soins de santé*
Pial	*Parcours d'intégration par l'acquisition de la langue*
PIC	*Plan d'investissement dans les compétences*
RSA	*Revenu de solidarité active*
Spada	*Structures de premier accueil pour demandeurs d'asile*
VAE	*Validation des acquis de l'expérience*

Table des matières

Introduction

Ce rapport est le résultat du deuxième cycle d'évaluation des politiques publiques d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale mené dans le cadre du projet européen « Mécanisme national d'évaluation de l'intégration » (NIEM), cofinancé par l'Union européenne.

Suite au premier rapport national « NIEM » basé sur les données recueillies entre 2017 et 2018[1], la présente étude vise à mettre en évidence les principaux développements législatifs et politiques survenus en matière d'intégration entre 2017 et 2019.

La « Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés[2] » ayant été adoptée durant cette période - le 5 juin 2018 à l'occasion du Comité interministériel à l'intégration (C2I), cette étude propose en outre de dresser un premier état des lieux de sa mise en œuvre. Ce rapport n'a pas la prétention de dresser un bilan exhaustif de la Stratégie deux ans seulement après sa publication. Il s'agit plutôt de comprendre quelles actions ont pu être conduites et quelles avancées ont été insufflées, et d'identifier les bonnes pratiques ainsi que les défis qu'il reste à relever pour favoriser les parcours d'intégration des réfugiés sur le long terme.

Les données présentées dans ce rapport reposent sur les dispositions légales et réglementaires en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019. Depuis la réalisation de l'étude en 2019, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a fait évoluer certaines procédures, notamment en matière d'accès aux droits sociaux. Ces évolutions ne sont pas prises en compte dans ce présent rapport.

Le prochain et dernier cycle d'évaluation NIEM sera mené en 2021, à l'occasion notamment de la dernière année de mise en œuvre de la Stratégie.

1.1. Méthodologie de la recherche

La recherche NIEM repose sur l'analyse de plus de 150 indicateurs pour évaluer les politiques publiques d'intégration des réfugiés dans chacun des 14 pays concourant à la réalisation du projet, à savoir la Suède, les Pays-Bas, la France, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Lettonie, la Pologne, la Lituanie, la République tchèque, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et la Slovénie.



[1] France terre d'asile, *L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France*. Rapport national NIEM 2018, avril 2019.
[2] Ministère de l'Intérieur, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018.

De nombreuses dimensions clés du parcours d'intégration sont abordées : du pilotage de la politique d'intégration à l'apprentissage de la langue française, en passant par l'accès au logement, aux droits, aux soins et à l'insertion professionnelle, ou encore par le renforcement des liens avec la population. La réunification familiale, la scolarité ou encore l'accès à la nationalité, dimensions couvertes par les indicateurs NIEM, n'ont pas été intégrés dans ce rapport faute de données disponibles suffisantes.

Afin d'évaluer de manière fiable et exhaustive les politiques d'intégration des réfugiés, les indicateurs du projet sont également regroupés selon trois différentes catégories :

1. Le cadre juridique ;
2. Les dispositions politiques ;
3. La mise en œuvre administrative / financière et les efforts de coordination des acteurs.

Les données recueillies à l'échelle de chaque État permettent d'effectuer une analyse comparée des politiques d'intégration des réfugiés au niveau européen. Ces résultats, intégrés en fin de chaque chapitre, ont été notés sur une échelle de 0 à 100, allant des dispositions les moins favorables aux plus favorables. Ils offrent un regard critique sur la position de la France par rapport aux autres pays européens et permettent d'identifier les lacunes et points forts de notre politique d'intégration.

Au niveau national, plusieurs approches ont été utilisées pour mettre à jour les indicateurs du projet.

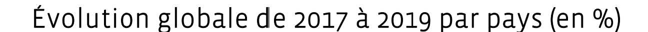
En premier lieu, l'autrice a été en contact régulier avec les équipes des structures d'hébergement gérées par France terre d'asile afin d'obtenir des retours d'expérience concrets du terrain. Outre une analyse documentaire s'appuyant sur les études les plus récentes relatives à l'intégration des réfugiés, 15 entretiens semi-directifs avec des représentants de l'administration centrale et de la société civile ont été menés entre avril et décembre 2019[3]. Trois groupes de travail réunissant acteurs institutionnels et associatifs ont notamment été organisés en 2019 autour de la question de l'accès aux soins et des perspectives d'intégration des réfugiés arrivés en France *via* le mécanisme européen de réinstallation.
Afin de recueillir la parole des bénéficiaires d'une protection internationale et d'encourager leur contribution à cette étude, un *focus group* avec des réfugiés réinstallés a également été mené à Nantes en novembre 2019.

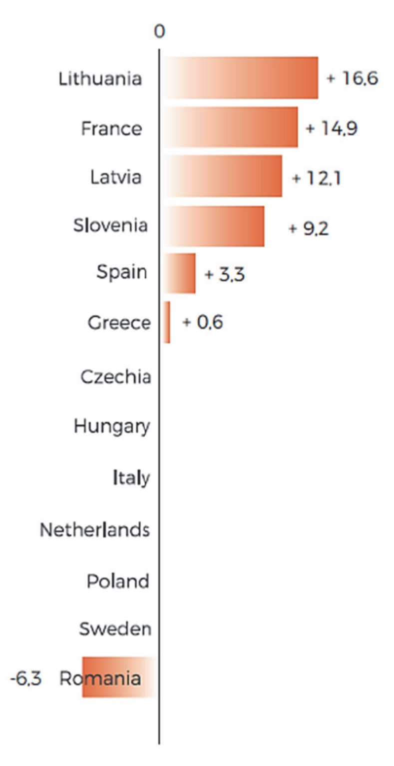
[3] Voir la liste des entretiens en annexe.

Sur le plan quantitatif, un sondage a été réalisé en juillet 2019 avec l'appui de plusieurs gestionnaires de structures d'hébergement, tels qu'Adoma et Forum Réfugiés – Cosi, auprès d'intervenants sociaux en centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) et centres provisoires d'hébergement (CPH) autour des questions de délivrance des titres de séjour et d'accès à l'emploi, à la formation professionnelle ainsi qu'aux droits sociaux. 96 réponses ont été collectées.

1.2. Les développements clés de 2017 à 2019

Comme en témoignent les résultats issus du dernier rapport comparatif NIEM[4], la France se place parmi les pays européens ayant connu les développements politiques et législatifs en matière d'intégration les plus favorables de 2017 à 2019, avec la Lituanie, la Lettonie et la Slovénie.


Évolution globale de 2017 à 2019 par pays (en %)



L'étude révèle la progression de la France dans toutes les dimensions étudiées dans le cadre de la recherche, à l'exception de l'accès à la nationalité qui n'a connu aucune évolution depuis 2017. L'approche globale de l'intégration et l'interministérialité (+ 89 %), le lien social (+ 57 %) et dans une moindre mesure la formation professionnelle (+ 23 %), l'emploi (+ 14,9 %) et le logement (+ 14 %), représentent les

[4] Migration Policy Group, Institut des affaires publiques, *The European benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries, Evaluation 1: comprehensive report*, juillet 2020.

dimensions ayant enregistré les plus fortes progressions depuis la première étude NIEM.

Ces évolutions positives s'expliquent en premier lieu par l'adoption de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés en juin 2018, qui a notamment permis de renforcer le travail interministériel sur la question de l'intégration et de rénover la gouvernance nationale et locale de cette politique. Les initiatives visant à créer et favoriser le lien social entre les réfugiés et la population locale ont par ailleurs connu un essor important depuis fin 2018 avec le déploiement de la Stratégie. Cette dernière a également permis le développement des dispositifs d'accompagnement intégrés, de formation professionnelle et d'accompagnement vers l'emploi, ainsi que le renforcement de la politique de captation de logements en faveur des réfugiés, expliquant les scores encourageants obtenus pour les trois dernières dimensions. Les dispositions relatives à l'intégration contenues dans la loi « Asile – Immigration » du 10 septembre 2018[5], entrées en vigueur en janvier et mars 2019, ont également légèrement tiré les résultats de la France vers le haut en matière de résidence, d'accès aux droits sociaux et d'apprentissage linguistique / formation civique. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire bénéficient désormais d'un droit au séjour renforcé grâce à la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle d'une durée de quatre ans donnant accès, à son expiration, à une carte de résident valable dix ans. En matière d'accès aux droits sociaux, les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent se voir délivrer, depuis le 1er janvier 2019, une « attestation familiale provisoire » pour ouvrir les droits, et ceux non hébergés au sein du dispositif national d'accueil sont censés pouvoir bénéficier d'un accompagnement social de six mois par les structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (Spada) suite à l'obtention de leur statut. Le Contrat d'intégration républicaine (CIR) a également été rénové avec le doublement du nombre d'heures de formation linguistique et civique prévues et l'ajout d'un volet d'accompagnement vers l'emploi.

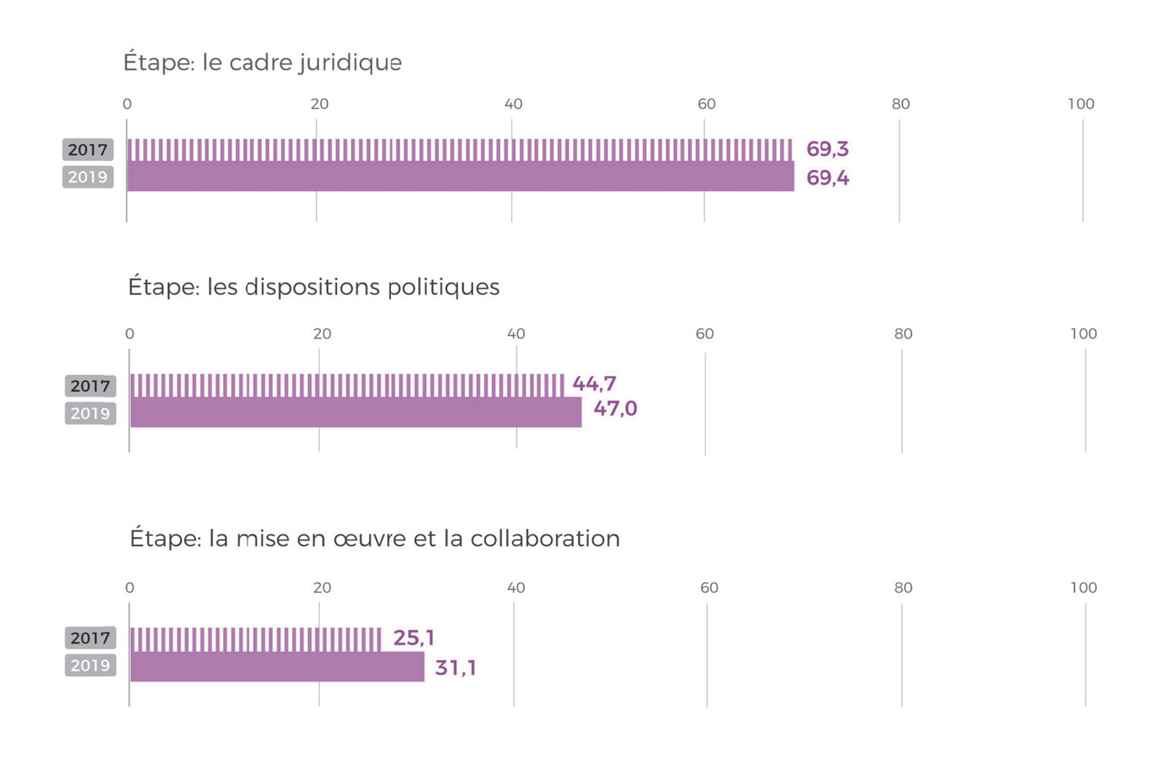
Le déploiement de ces différentes mesures a par ailleurs entraîné une augmentation significative du budget de l'État alloué à la politique d'intégration en 2019. Cette dernière ne concerne pas exclusivement les bénéficiaires d'une protection internationale, mais l'ensemble des primo-arrivants. Le budget consacré au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration », qui finance notamment le CIR et les mesures qui ont été décidées dans le cadre du Comité interministériel à l'intégration de juin 2018, est ainsi passé de 281 millions d'euros en 2018 à 413 millions d'euros en 2019, soit une

[5] Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ».

hausse de 47 %[6]. Cette augmentation a notamment permis de financer la création de 3 500 nouvelles places au sein des CPH entre fin 2018 et 2019. L'intégration se jouant principalement au niveau des territoires, les crédits déconcentrés alloués aux préfets de région pour mener la politique d'intégration ont également été quasiment doublés en 2019, en particulier pour financer des actions d'accompagnement vers l'emploi, en collaboration notamment avec les collectivités territoriales[7].

Bien que la France n'ait enregistré aucun recul parmi l'ensemble des dimensions étudiées dans le cadre du projet, la recherche a mis en lumière certaines carences persistantes de notre politique d'intégration, notamment en matière d'accès à l'emploi, aux soins ou encore aux droits, domaines dans lesquels la France obtient ses moins bons résultats. Si la France obtient des scores satisfaisants en ce qui concerne le cadre juridique (75, 4/100) et les dispositions politiques (68, 7/100), le faible score obtenu en matière de mise en œuvre et de collaboration (53, 1/100) témoigne des difficultés d'application et de mise en œuvre effective des politiques, souvent dues aux obstacles administratifs persistants, aux décisions discrétionnaires fréquentes, aux fortes disparités selon les territoires, ou encore au manque de moyens financiers.

Évolution globale de 2017 à 2019 à l'échelle européenne



[6] Do S., Dumont P.H. (rapporteurs), *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des coûts et bénéfices de l'immigration en matière économique et sociale*, Assemblée nationale, n°2615, 22 janvier 2020.
[7] *Ibid.*

L'année 2019 a notamment été marquée par l'annonce de nouvelles mesures du gouvernement sur l'immigration et l'intégration. Dans la continuité d'un débat portant sur la politique migratoire organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat les 7 et 9 octobre 2019, le Premier ministre Édouard Philippe a annoncé « 20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration » lors d'un Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, le 6 novembre 2019[8]. Si la plupart des annonces de l'exécutif en matière d'immigration marquent un tournant restrictif, celles relatives à l'intégration rejoignent le plus souvent les objectifs mentionnés dans la Stratégie nationale pour l'intégration, notamment en vue de promouvoir un meilleur accès des femmes primo-arrivantes au marché du travail, d'améliorer la reconnaissance des diplômes ou encore de faciliter l'accès à un logement pérenne.

Néanmoins, l'annonce de l'introduction d'un délai de carence de trois mois pour accéder à la Protection universelle maladie entré en vigueur le 1er janvier 2020, marque un réel recul en matière d'accès aux soins. Bien que seuls les demandeurs d'asile soient concernés, cette mesure retarde la prise en charge médicale des personnes, notamment de celles présentant des vulnérabilités importantes, ce qui ne sera pas sans conséquence sur leurs parcours d'intégration une fois la protection obtenue. De même, on note un durcissement des conditions pour accéder à la nationalité française avec l'annonce de l'élévation du niveau de langue française du niveau B1 oral au niveau B1 oral et écrit, entrée en vigueur le 1er avril 2020. En matière d'accès à l'hébergement, malgré l'annonce de l'évacuation des campements insalubres qui abritent de nombreux demandeurs d'asile et réfugiés dans les grandes agglomérations, le nombre de places d'hébergement disponibles au sein des CPH demeure insuffisant pour répondre aux besoins des réfugiés sans solutions de logement, et ce, malgré la création de places supplémentaires entre 2017 et 2019. Le nombre de bénéficiaires d'une protection internationale présents en France est par ailleurs croissant, passé de 42 840 en 2017[9] à 45 988 (mineurs accompagnants inclus) en 2019[10].

[8] Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, *20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration*, dossier de presse, 6 novembre 2019.
[9] Ofpra, *Rapport d'activité 2018*, juillet 2019.
[10] Ofpra, *Rapport d'activité 2019*, juin 2020.

2. Un pilotage renforcé de la politique d'intégration des réfugiés

« *Cette stratégie [nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés] n'est pas qu'une déclaration d'intention. C'est une stratégie avec un vrai investissement financier de la part de l'État, dont les opérateurs associatifs sont les premiers acteurs*[11]. »

La mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés a permis de rénover la gouvernance nationale et locale de la politique d'intégration des réfugiés, laquelle repose sur le principe du droit commun malgré la mise en place de politiques plus ciblées en matière d'apprentissage de la langue et d'accès aux soins ou à l'emploi. Au niveau local, la multiplication des acteurs engagés en faveur de l'intégration des réfugiés a renforcé l'enjeu d'une meilleure articulation entre les différents dispositifs existants.

2.1. Vers une gouvernance nationale rénovée et des politiques d'intégration mieux évaluées

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- ✓ *Action n° 1 : Réunir un comité interservices sur l'intégration des réfugiés au moins tous les six mois sous l'égide du délégué interministériel à l'accueil et l'intégration des réfugiés (DIAIR)*
- ✓ *Action n° 2 : Réunir une conférence nationale annuelle des acteurs sur l'intégration des réfugiés*
- ✓ *Action n° 7 : Encourager les études sur l'intégration des réfugiés*

En matière de gouvernance nationale, c'est la délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (DiAir) qui s'est vue confier le pilotage de la politique d'intégration des réfugiés suite aux conclusions du Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018. Instituée auprès du ministère de l'Intérieur, la DiAir coordonne l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, à savoir les différents ministères concernés, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), ainsi que les collectivités territoriales et les organisations de la société civile.

[11] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.

Comme le prévoyait la Stratégie, la DiAir a mis en place des réunions interservices semestrielles avec les différentes directions de l'administration centrale concernées, dans le but de dresser un bilan régulier des mesures déployées dans le cadre de cette Stratégie et de définir les prochaines priorités[12]. La DiAir organise également « l'Agora », une conférence nationale annuelle qui réunit tous les acteurs institutionnels et associatifs engagés en faveur de l'intégration des réfugiés dans le but de faire évoluer la Stratégie nationale et de co-construire la politique d'intégration des réfugiés. Afin de créer des synergies entre les multiples acteurs de l'intégration, et notamment avec les organisations de la société civile et le milieu académique, la DiAir a en outre mis en place les « Fabriques », des groupes de travail portant sur diverses thématiques liées à l'accueil et l'intégration des réfugiés.

En accord avec la Stratégie nationale, le Gouvernement a également encouragé le développement d'études *ad hoc* sur les parcours d'intégration des réfugiés et d'évaluations sur les programmes menés, afin de pallier notamment le manque de données et de statistiques disponibles sur le public réfugié. Une étude sur l'intégration économique et sociale des réfugiés en France est ainsi menée par l'École d'économie de Paris et pilotée par la direction de l'asile de la Direction générale des étrangers en France (DGEF). De même, la DGEF mène depuis 2009 l'enquête longitudinale « ELIPA[13] », sur l'intégration de 6 000 primo-arrivants, qui évalue notamment les parcours d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.

Des évaluations sont également menées par les services ministériels afin d'évaluer les dispositifs déployés visant l'insertion professionnelle ou encore l'accès au logement des personnes protégées. Ainsi, la direction de l'animation, de la recherche des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail a mené en 2019, en collaboration avec la DGEF, une enquête sur les parcours d'insertion des réfugiés ayant bénéficié du dispositif d'accompagnement « HOPE » (Hébergement, orientation et parcours vers l'emploi) dans les six mois suivant la sortie du dispositif. La Dares prévoit également de mener en 2020, en collaboration avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), une étude portant sur l'impact des projets portés par les lauréats de l'appel à projets « Insertion professionnelle des réfugiés[14] » qui avait été publié en octobre 2018 par le ministère du Travail dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC)[15]. En outre, la Dares mènera dès 2020 un état des lieux de deux ans ayant pour objectif d'évaluer les politiques d'insertion professionnelle visant les réfugiés, en collaboration avec

[12] *Ibid.*
[13] Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants.
[14] 35 projets ont été sélectionnés durant l'année 2019 et 25 autres lauréats devraient l'être en 2020.
[15] Entretien avec Philippe Zamora, Dares, 12 novembre 2019.

toutes les parties prenantes concernées (service public de l'emploi, Direccte et conseils départementaux, entre autres)[16].

La Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal) mène également des évaluations portant sur l'intégration des réfugiés bénéficiant de certains programmes spécifiques, tels que le programme européen de réinstallation ou encore, en 2020, le programme « Engagés pour la Mobilité et l'Insertion, par le Logement et l'Emploi » (Emile).

2.2. Le pilotage local : une coopération consolidée avec les collectivités territoriales

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- 🕑 *Action n°3 : Rénover la gouvernance de l'asile pour une meilleure coordination concernant l'intégration des réfugiés*
- ✓ *Action n° 4 : Désigner des référents locaux dans chaque administration et opérateur de l'État et établir un diagnostic territorial sur le parcours d'accès aux droits du réfugié*
- 🕑 *Action n°5 : Formaliser l'engagement des élus locaux pour l'intégration des réfugiés dans le cadre d'une convention*

Au niveau local, la gouvernance de la politique de l'intégration des réfugiés est désormais intégrée à celle de l'asile, conférant ainsi un rôle plus important aux collectivités territoriales. En ce sens, les schémas régionaux de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (Sradar) définissent également les orientations régionales de la politique d'intégration des réfugiés et fixent des objectifs concrets pour lever les freins en matière d'ouverture des droits, d'apprentissage de la langue française, et d'accès à l'emploi ou au logement.

Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique d'intégration, les Préfets de région ont été invités à nommer des coordonnateurs régionaux et départementaux de la politique de l'intégration des réfugiés[17]. Sous l'effet de l'entrée en vigueur de la « Loi Collomb » de septembre 2018, des comités de pilotage opérationnels ont également été mis en place aux niveaux régional et départemental, réunissant les principaux acteurs de l'intégration, à savoir les collectivités territoriales, l'Ofii, les Direccte, les Agences régionales de santé (ARS), le service public de l'emploi ou encore les acteurs du logement. En outre, des référents ont été désignés au sein des

[16] Entretien avec Philippe Zamora, Dares, 12 novembre 2019
[17] Cinq départements devaient encore communiquer à la Daaen leurs coordonnateurs fin décembre 2019.

administrations, telles que les CPAM ou CAF, afin de lever plus facilement et rapidement certains freins spécifiques aux réfugiés. Selon les retours de terrain, ces mesures se sont révélées jusqu'à présent particulièrement efficaces, notamment pour faciliter l'accès aux droits ou au logement social. Il est apparu dans le cadre de l'étude que le renforcement de la coordination des acteurs au niveau local a aussi permis à certains acteurs de droit commun, notamment aux CAF, d'améliorer leur connaissance du public réfugié, réduisant ainsi le nombre de blocages constatés. Cette connaissance des spécificités du public demeure un enjeu majeur pour d'autres acteurs, tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), qui sont pourtant supposés prendre le relais de l'accompagnement fourni par les opérateurs spécialisés[18].

Afin d'encourager le développement d'initiatives au niveau local, le Gouvernement a donné la possibilité aux collectivités territoriales de s'engager en faveur de l'intégration des réfugiés dans le cadre d'un « Contrat territorial d'accueil et d'intégration des réfugiés ». Au cours de l'année 2019, dix contrats territoriaux ont ainsi été formalisés entre la DiAir et les métropoles volontaires (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lyon, Nancy, Nantes, Strasbourg et Toulouse) pour mettre en œuvre des initiatives concrètes en faveur de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Dotés d'un financement de 300 000 euros par territoire, les contrats permettent d'appuyer des projets d'engagement citoyen, d'accompagnement vers le logement ou l'emploi, de financer des cours de langue complémentaires ou encore des activités sportives et culturelles. La contractualisation avec les métropoles doit se poursuivre en 2020[19]. La DiAir a notamment constitué, fin 2018, le réseau « Solid'R », qui formalise l'engagement de près de 200 élus locaux en faveur de l'intégration des réfugiés. D'autres réseaux de villes, à l'image de l'Association nationale des villes et territoires accueillants (Anvita) créée en septembre 2018 et portée par plusieurs maires, se sont également développés sur le territoire pour promouvoir et mutualiser les bonnes pratiques en matière d'accueil et d'intégration de ce public.

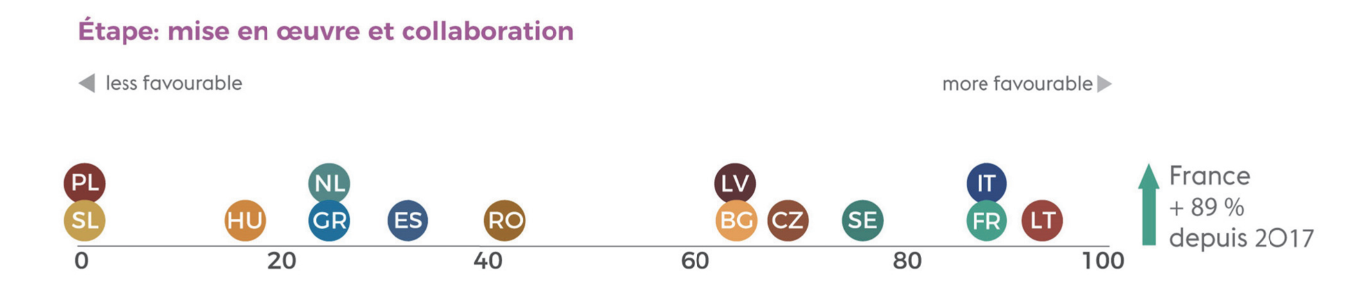
[18] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.
[19] Ministère de l'Intérieur, instruction relative aux orientations pour l'année 2020 de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en France, 27 décembre 2019.

Bonne pratique

Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés – l'action de la Ville de Clermont-Ferrand

L'élaboration du Contrat territorial d'accueil et d'intégration des réfugiés conclu entre la Ville de Clermont-Ferrand, la Préfecture du Puy-de-Dôme et la DiAir le 24 juin 2019, s'est appuyée sur une méthodologie participative visant à impliquer les bénéficiaires d'une protection internationale tout le long de la phase de diagnostic initial des besoins du territoire[20]. En amont de la signature du contrat, la Ville de Clermont-Ferrand a ainsi constitué des groupes de travail thématiques auxquels ont pris part des acteurs publics et privés du territoire ainsi que des réfugiés, afin de définir collectivement les actions ciblées à déployer en matière d'intégration dans le cadre de la contractualisation. Ces actions se concentrent principalement sur l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle, au logement (notamment en faveur des jeunes de moins de 25 ans) et aux soins, ou encore sur l'apprentissage linguistique et le développement du lien social.

2.3. Les données à l'échelle européenne



Indicateurs évalués :

- Existence d'une stratégie nationale pour l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale (BPI)
- Engagements de la stratégie nationale pour l'intégration des BPI
- Suivi et révision des politiques d'intégration des BPI

L'adoption en juin 2018 de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, pilotée par la DiAir, a hissé la France à la deuxième place des pays dotés de stratégies nationales répondant aux meilleurs normes et standards à l'échelle européenne, derrière la Lituanie. En 2017, seules la République tchèque, l'Italie, la

[20] Entretien avec Natacha Piguet et Chantal Charrade, Mairie de Clermont-Ferrand, 4 décembre 2019.

Roumanie, l'**Espagne** et la **Suède** disposaient d'une telle stratégie[21]. La France et la Lituanie ont adopté leurs stratégies respectives en 2018 et ont mis en œuvre des actions concrètes dans toutes les dimensions de l'intégration. *A contrario*, la Roumanie n'avait pas encore mis en place un mécanisme de pilotage interministériel et de suivi approprié au moment de la réalisation de l'étude en 2019.

Bonne pratique dans l'Union européenne

En **Lituanie**, le « Plan d'action 2018-2020 pour l'intégration des étrangers », adopté en décembre 2018, vise à assurer la pleine intégration des étrangers, notamment des bénéficiaires d'une protection internationale et des demandeurs d'asile, au sein de la société lituanienne. Le Plan d'action exige la mise en place d'un mécanisme permettant de suivre les progrès réalisés en matière d'intégration par la collecte de données à la fois qualitatives et quantitatives. La mise en œuvre du Plan repose également sur une coordination accrue entre les différents ministères concernés, les collectivités territoriales et les organisations de la société civile.

[21] Migration Policy Group, Institut des affaires publiques, *The European benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries*, *Baseline report*, juin 2020.

3. La réforme du Contrat d'intégration républicaine (CIR)

Tous les étrangers primo-arrivants ayant vocation à s'installer durablement en France, dont les bénéficiaires d'une protection internationale, s'engagent à suivre un parcours d'intégration républicaine pendant les cinq premières années de présence en France. Piloté et coordonné par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (Daaen) de la DGEF, le Contrat d'intégration républicaine (CIR) constitue le tronc commun de ce parcours et permet de bénéficier d'un accompagnement global lors de la première année. 107 402 personnes ont signé un CIR en 2019, dont 28 % de bénéficiaires d'une protection internationale, en hausse par rapport à 2018[22]. Depuis la première étude NIEM menée en 2018, les prestations prescrites dans le cadre du CIR ont été redimensionnées dans le but d'offrir un accompagnement renforcé. Ainsi, depuis le 1er mars 2019 et à la suite du Comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018 et de l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile et l'immigration du 10 septembre 2018, le nombre d'heures de formation linguistique et civique a été doublé[23]. Autre développement positif, l'entretien personnalisé d'accueil a été réorganisé et un bilan mené en fin de parcours a été introduit, notamment afin d'assurer une meilleure orientation vers les services publics de l'emploi. Ces changements étant applicables aux CIR signés après le 1er mars 2019[24], il est toutefois encore trop tôt pour évaluer l'impact global de cette réforme. Notre évaluation porte donc plutôt sur les premières tendances.

3.1. Des dysfonctionnements du systéme de convocation

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- *Action n° 8 : Réduire les délais de convocation au CIR et moderniser les modules [des formations civiques et linguistiques]*

Conformément à l'objectif fixé par la Stratégie nationale, les délais de convocation pour la signature du CIR ont été réduits. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi « Asile – Immigration », les préfectures doivent signaler à l'Ofii la personne à convoquer dès la demande de délivrance d'un premier titre de séjour. Lors de la première étude NIEM de 2018, les préfectures devaient attendre la reconstitution de l'état civil par l'Ofpra, ce qui pouvait tarder de longs mois. Toutefois, bien que cela

[22] Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, 5 mai 2020.
[23] Concernant le volet linguistique du CIR, se référer au chapitre 4.
[24] Article L311-9 du Ceseda.

reste marginal, certaines préfectures n'appliquaient toujours pas cette instruction en juin 2019[25]. Il est également apparu dans le cadre de la recherche que certains bénéficiaires d'une protection internationale hébergés dans le DNA n'avaient toujours pas reçu leur convocation plusieurs mois après la demande d'un premier titre de séjour. La direction territoriale de l'Ofii de Paris indique à ce propos que de nombreux réfugiés sont domiciliés à Paris lorsqu'ils obtiennent une protection internationale, mais n'informent pas l'Ofii de leur projet de mobilité. Les personnes qui ne bénéficient pas de conditions matérielles d'accueil peuvent également rencontrer des problèmes de réception du courrier, et par conséquent, ne pas réceptionner leur convocation. Pour tenter de contrer ce problème, l'Ofii a mis en place un partenariat avec la Mission locale de Paris ainsi qu'avec certaines structures d'accueil afin qu'elles signalent les réfugiés n'ayant pas reçu leur convocation. Ces dernières sont ensuite transmises sur la base du numéro AGDREF[26] sous une quinzaine de jours et de préférence par l'intermédiaire des travailleurs sociaux[27].

3.2. Un accompagnement vers l'emploi renforcé au sein du CIR

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- *Action n° 21 : Mobiliser les outils de la politique de l'emploi accessibles aux publics en difficulté*

Afin de signer le CIR qui l'engage pour une durée d'un an, le bénéficiaire doit se rendre à une plateforme de l'Ofii où il pourra assister à une session d'information collective sur le CIR, passer un test de niveau linguistique écrit et bénéficier d'un entretien personnalisé d'accueil avec un auditeur de l'Office. C'est notamment lors de cet entretien que l'auditeur évalue la situation sociale et familiale du signataire et prescrit les formations civiques et linguistiques.

La réforme entrée en vigueur le 1er mars 2019 a permis l'introduction d'un volet dédié à l'insertion professionnelle dans le cadre du CIR. En accord avec l'objectif fixé par la Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés, les modalités de l'entretien personnalisé d'accueil ont ainsi été revues afin qu'une orientation vers les services publics de l'emploi compétents (Pôle emploi, Missions locales, Cap emploi ou APEC) soit proposée lors de cette étape. Une charte de partenariat a par ailleurs été signée entre la DGEF, la DGEFP, l'Ofii et les acteurs du service public de l'emploi le 5 avril 2019 afin de formaliser l'engagement de l'ensemble de ces acteurs en faveur de

---

[25] Article L311-9 du Ceseda.
[26] L'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) est un logiciel géré par le ministère de l'Intérieur, permettant la gestion administrative des dossiers des ressortissants étrangers en France, depuis la demande de titres de séjour jusqu'à leur délivrance.
[27] Entretien avec Pierre Terroni, Direction territoriale de Paris de l'Ofii, 8 juillet 2019.

l'insertion professionnelle des primo-arrivants[28]. Lors de cet entretien, l'Ofii informe également les signataires ayant une maîtrise suffisante du français des différents programmes d'accompagnement vers l'emploi ciblés existants, tels que le dispositif « HOPE » (Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi). Toutefois, peu de bénéficiaires d'une protection internationale parlent le français, même au niveau débutant, lors de l'évaluation initiale[29].

Le 1er mars 2019, un entretien de bilan facultatif avec un auditeur de l'Ofii a aussi été introduit afin de faire le point sur le parcours d'intégration du bénéficiaire dans un délai de trois mois à l'issue des formations. Si la personne est toujours en recherche d'emploi ou si elle n'en avait pas bénéficié en début de parcours, elle peut être orientée vers un organisme concourant au service public de l'emploi lors de cette étape. Les premiers entretiens de fin de CIR ayant été réalisés lors du dernier trimestre 2019, il est encore trop tôt pour évaluer leur influence sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires[30]. Toutefois, comme les signataires sont censés avoir atteint le niveau A1 du CECRL au terme de la formation linguistique, ce bilan devrait en théorie faciliter la création d'un vivier de personnes pouvant intégrer des dispositifs complémentaires tels que « HOPE » ou d'autres offres territoriales qui requièrent un tel niveau linguistique.

Si ce nouveau volet dédié à l'insertion professionnelle représente une avancée par rapport aux précédentes prestations du CIR, le rôle de l'Ofii se limite à orienter les signataires vers les services publics de l'emploi et à informer les réfugiés des dispositifs spécifiques dont ils peuvent bénéficier. Or, il semblerait que les informations ne soient pas fournies de manière systématique[31]. L'Ofii ne dispose en outre d'aucun moyen pour s'assurer que la personne a bien pu bénéficier d'une évaluation de compétences et d'un accompagnement suite à l'orientation vers les services publics de l'emploi.

[28] DGEF, DGEFP, Ofii et service public de l'emploi, *Charte relative à l'orientation et à l'insertion professionnelles des étrangers primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration républicaine*, 5 avril 2019.
[29] Entretien avec Valérie Gilton et Bénédicte Maurice, Ofii, 13 juin 2019.
[30] Entretien avec Samia Khelifi et Bénédicte Maurice, Ofii, 3 mars 2020.
[31] Do S., Dumont P.H. (rapporteurs), *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des coûts et bénéfices de l'immigration en matière économique et sociale*, Assemblée nationale, n°2615, 22 janvier 2020. *Op. cit.*

3.3. Une formation civique rénovée

« *Avant la réforme, la formation civique était trop rapide, trop compacte et n'arrivait pas vraiment à faire passer les messages essentiels*[32]. »

Depuis le 1er mars 2019, la formation civique délivrée dans le cadre du CIR a été renforcée, passant de 12 heures d'enseignement à un total de 24 heures réparties sur quatre jours. Comme le mettait en lumière le rapport NIEM de 2018, l'ancienne formule était jugée trop dense et peu accessible au regard de la complexité des sujets abordés. Le contenu des cours a ainsi été revu afin d'approfondir les thèmes plus pratiques relatifs à la santé, au logement et à l'emploi et d'intégrer de nouvelles thématiques telles que la parentalité, la scolarité et les solutions de garde d'enfants[33].

Dans cette nouvelle formule, les bénéficiaires élaborent notamment une « feuille de route » de leur projet d'intégration à mi-parcours[34]. Les stagiaires choisissent, parmi une liste préétablie, trois objectifs à atteindre en amont de la troisième séance : il peut s'agir de s'inscrire à Pôle Emploi ou à la Mission locale, rédiger son CV, demander l'échange de son permis de conduire ou encore s'inscrire à une activité sportive. La quatrième journée, qui se déroule généralement sous forme d'ateliers animés par des intervenants externes ou par les prestataires de l'Ofii, vise ensuite à approfondir les objectifs fixés. Ils peuvent se concentrer sur la recherche d'un logement ou d'un emploi, ou encore sur la participation à une activité culturelle comme la visite d'un musée local.

Comme le prévoyait la Stratégie nationale, la pédagogie et les outils proposés dans le cadre de la formation ont également été modernisés afin de favoriser l'interactivité avec les participants. La Daaen a ainsi élaboré une nouvelle mallette pédagogique qui comprend notamment une application numérique téléchargeable sur smartphone. L'une des principales critiques à l'égard de l'ancienne formule, soulignée dans le précédent rapport NIEM, était notamment que les cours étaient abordés sous l'angle d'un cours magistral. Désormais, il est prévu que les participants soient équipés d'une tablette numérique puis invités à répondre à des exercices en microgroupes par le biais de l'application numérique. Les réponses sont enregistrées afin que les prestataires, l'Ofii et la Daaen, puissent évaluer le niveau de

---

[32] Entretien avec Agnès Fontana, Daaen, DGEF, 10 juillet 2019.

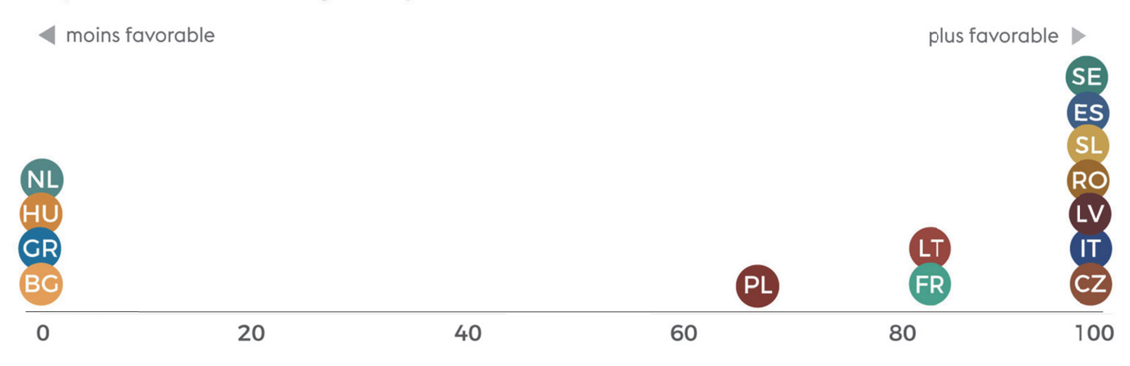
[33] Arrêté du 27 février 2019 modifiant l'arrêté du 1er juillet 2016 relatif aux formations civique et linguistique prescrites aux étrangers signataires du contrat d'intégration républicaine créé par la loi no 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

[34] Dans cette « feuille de route », les bénéficiaires doivent noter trois « actions » à réaliser avant la prochaine journée de formation, telles que « rédiger mon CV », « m'inscrire à la bibliothèque » ou encore « ouvrir un compte bancaire ».

compréhension des sujets par les participants[35]. Afin de faciliter la compréhension du cours, les interprètes ainsi que les stagiaires doivent désormais être équipés de casques audio. Avant la réforme, les services d'interprétariat en simultané rendaient, en effet, difficile la compréhension du cours par les autres participants.

Suivant la recommandation du député Aurélien Taché dans son rapport au Premier ministre de février 2018, des délais d'environ un mois doivent désormais être respectés entre chaque session de formation afin que les personnes puissent progresser en français en parallèle et assimiler plus facilement les notions acquises. Auparavant, les deux journées de formation étaient consécutives et se déroulaient en début de contrat. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer l'ensemble des mesures adoptées, nous avons pu constater, en assistant, en juillet 2019, à une session de formation à Paris dans le cadre de la recherche, que le contenu du cours était toujours aussi dense malgré le doublement du volume horaire. Pour rappel, Aurélien Taché recommandait de porter la formation civique à 60 heures afin que les thèmes prévus par le cahier des charges puissent être traités de manière exhaustive[36].

3.4. Les données à l'échelle européenne

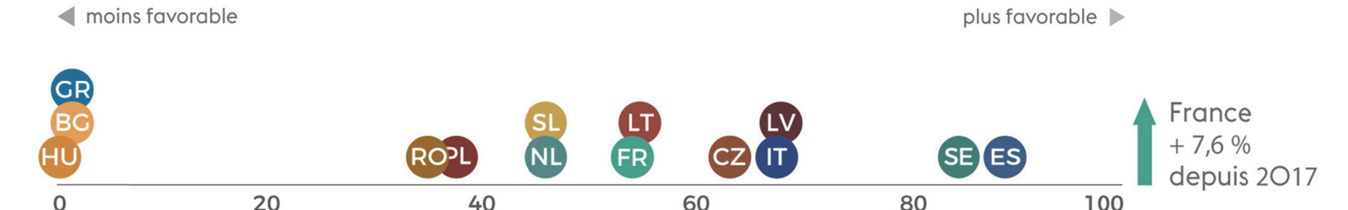


Indicateurs évalués :

- Accès à une formation linguistique financée par des fonds publics
- Accès à une formation civique financée par des fonds publics

[35] Entretien avec Valérie Gilton et Bénédicte Maurice, Ofii, 13 juin 2019.
[36] Taché A., *Rapport au Premier ministre : 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France*, février 2018.

Étape: établir le cadre politique



Indicateurs évalués :

- Qualité de la formation linguistique dispensée
- Durée de l'apprentissage
- Obstacles administratifs pour accéder à la formation linguistique
- Accès aux services d'interprétariat
- Qualité de la formation civique dispensée
- Accès à la formation civique pour les groupes de personnes ayant des besoins spécifiques
- Obstacles administratifs pour accéder à la formation civique

La **France** bénéficie d'un cadre législatif particulièrement favorable concernant l'accès aux formations linguistiques et civiques financées par des fonds publics, les cours dispensés étant, contrairement aux **Pays-Bas**, en **Hongrie**, en **Grèce** ou en **Bulgarie**, entièrement gratuits. La France n'obtient toutefois pas le score maximum, la formation linguistique proposée ne visant que l'obtention du niveau A1 du CECRL, niveau insuffisant notamment pour solliciter la nationalité française.

Les indicateurs associés aux politiques révèlent néanmoins que des améliorations ont eu lieu en **France** suite à l'entrée en vigueur de la réforme du CIR le 1er mars 2019, particulièrement en ce qui concerne la qualité des formations linguistiques et civiques proposées. Toutefois, des retards et des dysfonctionnements du système de convocation au CIR subsistent et la France ne dispense pas de formations civiques adaptées aux besoins des non-lecteurs non-scripteurs, contrairement à l'**Espagne** ou la **Suède**. En outre, il apparaît que le nombre d'heures d'enseignement de formation civique en France demeure inférieur par rapport à la **Suède** qui dispose des standards les plus élevés en la matière. Par ailleurs, la France continue de dispenser un nombre d'heures de cours de langue précis, alors que certains pays européens ne fixent aucune limite et accordent davantage d'importance au niveau à atteindre.

Bonnes pratiques dans l'Union européenne

La **Suède** prescrit un total de 100 heures de formation civique aux bénéficiaires d'une protection internationale. Ce sont les municipalités qui coordonnent et pilotent ces cours. La formation s'articule autour de huit thèmes : « venir en Suède », « vivre en Suède », « gagner sa vie et progresser en Suède », « les droits et les devoirs de l'individu », « fonder une famille et vivre avec ses enfants en Suède », « exercer son rôle de citoyen », « prendre soin de sa santé » et « vieillir en Suède ».

En **Espagne**, en **Italie**, en **Lituanie** ou encore en **Suède**, les bénéficiaires d'une protection internationale bénéficient d'une formation linguistique jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau de compétence linguistique requis, sans limite de nombre d'heures d'enseignement.

4. L'apprentissage linguistique

Vecteur d'autonomisation, la connaissance de la langue française est une condition *sine qua non* pour permettre l'accès à un emploi, une formation professionnelle ou encore la création de lien social. Les bénéficiaires d'une protection internationale, comme tous les primo-arrivants titulaires d'un titre de séjour, peuvent bénéficier d'une formation linguistique financée par l'État dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR). En parallèle, des programmes complémentaires ciblés se sont développés ces dernières années, notamment en lien avec les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle. Depuis la première étude NIEM menée en 2018, la formation linguistique prescrite dans le cadre du CIR a été renforcée, le nombre d'heures maximales de formation visant l'obtention du niveau A1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) ayant plus que doublé depuis le 1er mars 2019, comme le prévoyait la Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés[37]. Un parcours spécifique de 600 heures pour les non-lecteurs non-scripteurs dans leur langue d'origine a également été introduit. Ces changements étant applicables à tous les CIR signés après le 1er mars 2019[38], il est toutefois encore tôt pour dresser un bilan de l'impact de cette réforme. L'ensemble des acteurs s'accorde néanmoins sur la nécessité d'améliorer l'articulation des cours prescrits dans le cadre du CIR avec les programmes complémentaires, et sur le besoin de développer davantage de formations à visée professionnelle, tel que le préconise la Stratégie nationale.

4.1. Le renforcement de la formation linguistique dans le cadre du CIR

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

✓ *Action n° 15 : Augmenter le nombre d'heures de français dans le cadre du CIR et personnaliser le parcours linguistique*

« *J'ai compris que sans la langue, je ne pouvais pas aller bien loin*[39]. »

Conformément à l'objectif fixé par la Stratégie nationale, le volume d'heures de cours de français prévu dans le cadre du CIR a été doublé depuis le 1er mars 2019 en vue de

[37] Arrêté du 25 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 1er juillet 2016 relatif aux formations civique et linguistique prescrites aux étrangers signataires du contrat d'intégration républicaine créé par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.
[38] Article L311-9 du Ceseda.
[39] Réfugié syrien, arrivé en France depuis trois ans *via* le mécanisme de réinstallation, *Focus group* réalisé le 6 novembre 2019 à Nantes.

« permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française[40] ». Au moment de l'entretien personnalisé d'accueil et selon les résultats obtenus au test de positionnement linguistique, l'Ofii oriente désormais les signataires du CIR vers des parcours de 100, 200, 400 et 600 heures dans le but d'atteindre le niveau A1 du CECRL. Ce renforcement constitue une avancée importante depuis le précédent rapport NIEM, alors qu'un forfait maximal de 240 heures était proposé en 2018. Il s'est notamment traduit, sur le plan budgétaire, par une augmentation significative des dépenses de l'Ofii consacrées à la formation linguistique, passées de 50,7 millions en 2018 à 77,6 millions en 2019[41]. S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan de l'impact de la réforme, le doublement voire le triplement du nombre d'heures de formation devrait, en théorie, permettre l'augmentation du nombre de signataires atteignant avec succès le niveau A1 du CECRL à l'issue des formations. En 2017, avant l'entrée en vigueur de la réforme, seulement 43,7 % d'entre eux y parvenaient dans le cadre du forfait de 200 heures[42]. Les réfugiés étaient sous-représentés dans ce groupe, le français n'étant globalement pas leur langue usuelle et leur niveau de scolarisation étant généralement plus faible que l'ensemble des signataires.

Tout comme en 2018, le niveau linguistique au sein des groupes formés demeure très hétérogène selon le constat dressé par certains opérateurs associatifs, et ce, malgré la réforme du CIR. Certains prestataires de l'Ofii indiquent ainsi que l'évaluation linguistique réalisée en plateforme d'accueil manquerait de justesse. En effet, si les compétences linguistiques écrites du bénéficiaire sont évaluées par le prestataire de l'Ofii, celles orales sont déterminées par un auditeur de l'Ofii, de manière très succincte, sur la base des réponses données aux questions relatives à l'état civil ou encore à la situation sociale lors de l'entretien personnalisé d'accueil, ce qui peut remettre en question la fiabilité de l'évaluation.

Comme le soulignait la précédente étude NIEM, les freins périphériques à l'apprentissage de la langue, notamment le manque de solutions de garde d'enfants pour les personnes isolées ou encore le manque de flexibilité des forfaits pour les personnes salariées, rendaient difficile l'assiduité aux cours dans le cadre du CIR. Dans son cahier des charges pour l'année 2019, l'Ofii a ainsi prévu que des cours du soir et/ou le samedi soient proposés aux personnes justifiant d'une contrainte professionnelle ou personnelle en journée, sur demande des directions territoriales de l'Ofii. Toutefois, selon des retours de terrain d'opérateurs associatifs, ces formules ne sont pas disponibles sur tous les territoires. Par ailleurs, les prestataires doivent

---

[40] Article 48 de la loi du 10 septembre 2018, modifiant l'article L311-9 du Ceseda.
[41] Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, 5 mai 2020. *Op. cit.*
[42] Buffet F.N. (Sénateur), *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances 2020 à la mission Immigration, asile et intégration*, n° 146, Sénat, 21 novembre 2019.

désormais recenser les solutions de garde d'enfants disponibles à proximité du lieu de formation et accompagner les signataires dans leurs démarches d'inscription. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une mise en place d'un mode de garde à proprement dit, mais d'une simple mise en réseau avec des partenaires locaux.

Depuis le 1er mars 2019, les signataires du CIR ont également la possibilité d'interrompre de manière anticipée leur formation s'ils atteignent le niveau A1 du CECRL en cours de parcours. Une évaluation intermédiaire est ainsi proposée à mi-parcours dans le cadre de tous les forfaits et au bout de 400 heures dans le cadre du parcours de 600 heures. Les personnes qui atteignent le niveau A1 du CECRL à l'issue de l'évaluation intermédiaire ou du parcours de formation peuvent également s'inscrire, dans un délai de six mois, à un test d'évaluation en vue d'obtenir une certification du niveau linguistique atteint, telle que le test de connaissance du français (TCF) ou le test d'évaluation de français (TEF). Les frais de l'examen sont alors pris en charge par l'Ofii[43]. Comme le mettait en lumière le précédent rapport NIEM, les bénéficiaires ne disposaient, auparavant, que de l'attestation nominative de présence délivrée au terme de la formation linguistique pour justifier de leur progression en français auprès du service public de l'emploi, d'éventuels employeurs ou organismes de formation. Les certifications linguistiques de niveau A2 et B1 oral demeurent toutefois à la charge des bénéficiaires.

4.2. La création d'un parcours dédié aux non-lecteurs non-scripteurs

Comme le prévoyait la Stratégie nationale, un parcours de formation linguistique spécifique de 600 heures a été introduit au profit des signataires du CIR ayant été peu ou pas scolarisés, non-lecteurs et non-scripteurs dans leur langue maternelle, et dont les compétences linguistiques sont par conséquent jugées en deçà du niveau minimal du CECRL (infra A1 ou A1.1) lors de l'évaluation initiale[44].

Comme le souligne la Stratégie nationale, les bénéficiaires d'une protection internationale sont plus nombreux à ne savoir ni lire, ni écrire que les autres catégories d'étrangers primo-arrivants, et nécessitent en ce sens un accompagnement adapté.

[43] Arrêté du 27 février 2019 modifiant l'arrêté du 1er juillet 2016 relatif aux formations civique et linguistique prescrites aux étrangers signataires du contrat d'intégration républicaine créé par la loi no 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

[44] Les personnes ayant atteint un niveau A1.1 « n'ont pas encore acquis une capacité de s'exprimer de manière autonome, mais s'appuient sur un répertoire de mots et d'expressions toutes faites ». À l'écrit, cela se traduit notamment par la capacité à renseigner des informations personnelles (par exemple nom, prénom, adresse). Voir Conseil de l'Europe, Programme des Politiques linguistiques Division des Politiques éducatives Service de l'Éducation, *Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer volume complémentaire avec de nouveaux descripteurs,* février 2018.

Comme l'indiquait le rapport NIEM de 2018, aucune distinction n'était faite entre le niveau infra A1 et l'analphabétisme en amont de la réforme. De ce fait, les personnes assistaient aux mêmes cours, malgré des profils et des besoins d'apprentissage distincts. En dépit de l'avancée positive insufflée par la réforme, certains prestataires de l'Ofii situés dans des milieux ruraux ou semi-ruraux ne réussissaient toujours pas, fin 2019, à constituer des groupes *ad hoc* pour les non-lecteurs non-scripteurs, faute d'un nombre suffisant de personnes correspondant à ce profil et de ressources suffisantes.

Bonne pratique

L'organisme de formation Langues Plurielles a lancé, début 2019, l'application gratuite et innovante *« J'APPrends »*. Elle s'adresse à tous les migrants non-lecteurs non-scripteurs en possession d'un smartphone, souhaitant obtenir un complément d'apprentissage dans le cadre de leur parcours d'alphabétisation, ainsi qu'aux formateurs en besoin d'outils complémentaires. Conçue comme un jeu vidéo, l'application propose des mini-jeux, des exercices de tracé de lettres, un carnet de révision et des épisodes, plongeant l'apprenant dans le contexte des besoins de la vie quotidienne en France : faire ses courses au supermarché, prendre les transports en commun, effectuer des démarches administratives, se rendre à la permanence d'accès aux soins, etc. Disponible sur l'App Store et Google Play, l'application a obtenu le soutien de la Ville de Paris, de la Préfecture de Paris et d'Île-de-France.

4.3. Le développement des parcours complémentaires au-delà du CIR

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- ✓ *Action n° 16 : Identifier et développer les offres en « français langue étrangère » au service de l'intégration des étrangers en complément du CIR*
- ✓ *Action n° 17 : Expérimenter les cours de français pour les demandeurs d'asile inscrits dans le cadre de programmes spécifiques (relocalisation, visa au titre de l'asile)*

À l'issue du CIR, les signataires qui le souhaitent peuvent suivre des formations linguistiques complémentaires pour atteindre les niveaux A2 et B1 oral du CECRL, respectivement de 100 heures et de 50 heures. Si le rapport NIEM de 2018 mettait en

lumière la difficulté d'accès à ces parcours complémentaires faute d'un nombre suffisant de places disponibles, leur nombre a augmenté en 2019, notamment grâce aux économies réalisées par l'introduction des sorties anticipées de parcours[45]. Ainsi, davantage de signataires ayant atteint le niveau A1 lors de l'évaluation finale ou intermédiaire se voient proposer un parcours complémentaire A2 par rapport à 2018. Toutefois, le volume horaire de ces niveaux demeure inchangé malgré la réforme, alors que le rapport du député Aurélien Taché plaidait notamment pour leur renforcement[46]. Par ailleurs, le pourcentage de réfugiés atteignant avec succès ces niveaux à l'issue des formations demeure inconnu, aucune évaluation finale n'étant réalisée[47]. Certains prestataires de l'Ofii déplorent en outre que ces formations ne soient pas davantage mobilisées dans l'optique d'un projet professionnel, comme le prévoyait la Stratégie nationale. La progression vers le niveau A2 du CECRL est par ailleurs souhaitable pour intégrer plus facilement des dispositifs complémentaires d'accompagnement, vers l'emploi notamment. La progression vers le niveau B1 est également requise pour les jeunes de moins de 25 ans dans le cadre de la Garantie jeunes. Ce niveau est exigé à l'oral et, depuis le 1er avril 2020, également à l'écrit pour acquérir la nationalité française[48].

Pour diversifier son offre au-delà du parcours du CIR, la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (Daaen) du ministère de l'Intérieur invite les préfets, dans le cadre de son appel à projets annuel, à développer des actions d'accompagnement complémentaires en collaboration avec les acteurs locaux. Le rôle des formations linguistiques dispensées par les opérateurs associatifs ou bénévoles demeure également essentiel, notamment pour les demandeurs d'asile qui ne sont pas éligibles aux formations financées par l'État. Malgré l'augmentation croissante du nombre de demandeurs d'asile en France ces dernières années, seuls ceux arrivant dans le cadre du mécanisme de relocalisation ou d'un visa au titre de l'asile peuvent bénéficier de cours de langue, conformément aux mesures décidées dans le cadre du comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018. Il ne s'agit pas de cours dispensés dans le cadre du CIR, mais d'ateliers de conversation et de première initiation au français[49].

Comme indiqué dans la Stratégie nationale, le ministère de l'Intérieur soutient également le développement d'outils numériques gratuits pour faciliter l'apprentissage de la langue française de manière dématérialisée et autonome. Outre les Mooc (*Massive Open Online Courses*) de la collection « Vivre en France »

[45] Entretien avec Valérie Gilton et Bénédicte Maurice, Ofii, 13 juin 2019.
[46] Taché A., *Rapport au Premier ministre : 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France*, février 2018. *Op. cit.*
[47] Entretien avec Valérie Gilton et Bénédicte Maurice, Ofii, 13 juin 2019.
[48] Décret n° 2019-1507 du 30 décembre 2019 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.
[49] Entretien avec Agnès Fontana, Daaen, DGEF, 10 juillet 2019.

développés par l'Alliance française de Paris Île-de-France depuis fin 2017 allant du niveau A1 au B1 du CECRL, il a également subventionné depuis mars 2019 un Mooc à visée professionnelle, intitulé « Travailler en France[50] ». S'adressant aux détenteurs du niveau A2 du CECRL, les différents modules abordent les thèmes liés au monde professionnel (recherche d'emploi, entretien d'embauche, vie au travail) et le vocabulaire de secteurs professionnels en tension : bâtiment, services à la personne et aux entreprises, santé, informatique, hôtellerie et restauration. Plus récemment, la Daaen a lancé le Mooc « Vivre et accéder à l'emploi[51] », destiné à toutes les personnes qui viennent de s'installer en France, sans prérequis de niveau de langue. Le ministère soutient également « Ensemble en France », un Mooc porté par France terre d'asile visant à informer les étrangers primo-arrivants sur les principes et les valeurs de la République française[52]. Malgré ces développements positifs, ces outils numériques ne restent toutefois accessibles qu'aux bénéficiaires ayant accès à une connexion Internet et dotés d'équipement adapté, soit une minorité de réfugiés. L'enjeu de la fracture numérique fera par ailleurs l'objet d'une Stratégie interministérielle *ad hoc* en 2020.

Afin d'améliorer la visibilité des différentes offres de formation, le réseau national des Carif-Oref[53] a développé une cartographie qui répertorie les formations disponibles sur l'ensemble du territoire national, y compris celles dématérialisées[54]. Le réseau Alpha recense également les cours disponibles en Île-de-France[55] et l'organisme Langues Plurielles a développé une cartographie indiquant les principales offres de formation numériques pour l'ensemble des niveaux[56]. Face à la multiplication des formations dispensées par une variété d'acteurs publics et privés, l'articulation entre les différents dispositifs demeure un enjeu afin de construire des parcours d'apprentissage plus fluides et complémentaires, comme le soulignait la Stratégie nationale en 2018. L'Ofii regrettait par exemple que certains signataires du CIR doivent interrompre leur formation linguistique pour suivre des formations dans le cadre de programmes intégrés tels que HOPE[57]. Selon notre expérience, les ruptures de parcours de formation sont notamment fréquentes en cas de mobilité géographique.

---

[50] Disponible au lien suivant : https://www.fun-mooc.fr/universities/direction-generale-des-etrangers-en-france/

[51] Disponible au lien suivant : https://www.fun-mooc.fr/courses/course-v1:dgef-interieur+134004+session01/about

[52] Disponible au lien suivant : https://www.ensemble-en-france.org/

[53] Les Carif-Oref (Centre animation ressources d'information sur la formation - Observatoire régional emploi formation) sont des structures partenariales portées par l'État et les régions au service des professionnels de l'accueil, l'information, l'orientation, de l'emploi, de la formation et des publics sur les territoires.

[54] Disponible au lien suivant : https://reseau.intercariforef.org/formations/recherche-formations-daaen.html

[55] Disponible au lien suivant : www.reseau-alpha.org

[56] Disponible au lien suivant : http://langues-plurielles.fr/images/docpdf/Japprends_Cartographie-outils-numeriques-adultes-migrants-03022020.pdf

[57] Entretien avec Valérie Gilton et Bénédicte Maurice, Ofii, 13 juin 2019.

5. L'emploi et la formation professionnelle

L'accès à un emploi est un préalable essentiel de tout parcours vers l'autonomie et l'intégration. Pourtant, le manque de maîtrise de la langue française, l'absence de réseau, les difficultés de reconnaissance des diplômes et des qualifications, voire les restrictions légales existantes constituent autant de freins qui rendent en pratique difficile l'accès au marché du travail ou à une formation professionnelle. Conformément aux mesures annoncées lors du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, de véritables efforts ont toutefois été accomplis depuis le rapport NIEM de 2018 pour favoriser l'insertion professionnelle des réfugiés. La mobilisation des acteurs du service public de l'emploi a été renforcée dans le cadre du CIR et les parcours intégrés alliant apprentissage linguistique et accompagnement vers l'emploi et le logement se sont développés, tout comme ceux répondant aux besoins des réfugiés de moins de 25 ans les plus éloignés de l'emploi. En dépit de ces évolutions positives, l'émergence de nouveaux acteurs renforce l'enjeu d'une meilleure articulation entre les dispositifs afin de construire des parcours d'accompagnement fluides. De même, les restrictions d'accès aux professions réglementées ou encore les difficultés de reconnaissance des diplômes étrangers demeurent des enjeux majeurs.

5.1. Des efforts récents pour reconnaître les diplômes et compétences des réfugiés, limités par des restrictions d'accés persistantes à certaines professions

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- ✓ *Action n° 18 : Actualiser les textes juridiques afin de remédier aux disparités d'accès aux droits entre réfugiés et protégés subsidiaires*
- 🕒 *Action n° 19 : Faciliter la reprise d'études des étudiants en exil et promouvoir la validation des acquis professionnels*

« *Un enjeu majeur pour nous est de lutter contre le déclassement : permettre aux réfugiés d'accéder à un emploi qui correspond à leurs compétences*[58]. »

Conformément à la Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés, de nombreuses mesures ont été adoptées par le Gouvernement depuis 2018 pour

[58] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.

faciliter la reprise ou la poursuite d'études des bénéficiaires d'une protection internationale, notamment axées sur l'apprentissage de la langue.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, près d'une quarantaine d'établissements, regroupés au sein du réseau « Migrants dans l'Enseignement Supérieur » (MEnS), se sont portés volontaires pour développer des dispositifs offrant un apprentissage renforcé en français langue étrangère en faveur de ce public. L'Agence universitaire de la francophonie, qui pilote le programme « Accueil et intégration des migrants dans l'enseignement supérieur » (AIMES), a notamment renforcé son action en 2019 en subventionnant 19 diplômes universitaires « passerelle - étudiants en exil » et 34 projets de soutien linguistique et culturel, menés par 48 établissements[59]. Les diplômes « passerelles », destinés spécifiquement aux bénéficiaires d'une protection internationale, ont par ailleurs été habilités par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en juillet 2019[60]. Alors que leur accès était souvent entravé par le manque de ressources des réfugiés, ces diplômes sont éligibles aux bourses d'études sur critères sociaux ainsi qu'aux aides spécifiques (logements du Crous, restauration collective, etc.) depuis la rentrée 2019-2020. De même, alors que seuls les réfugiés pouvaient prétendre à une bourse d'études lors de la précédente étude NIEM de 2018, leur accès a été étendu aux bénéficiaires de la protection subsidiaire depuis la rentrée 2019-2020[61].

Les bénéficiaires d'une protection internationale qui ont déjà suivi des études dans leur pays d'origine peuvent également faire reconnaître leurs diplômes étrangers ou le niveau d'étude atteint auprès de l'antenne française du réseau Enic-Naric qui délivre des attestations de comparabilité[62]. Si la procédure est gratuite et prioritaire pour les bénéficiaires d'une protection internationale, ils doivent tout de même fournir des justificatifs de relevés de notes ou les preuves de leurs diplômes pour obtenir l'attestation. Aucune procédure spécifique n'est prévue pour les réfugiés démunis de justificatifs du parcours académique. En outre, les documents délivrés n'ont aucune valeur juridique. Si les établissements d'enseignement supérieur reconnaissent généralement l'attestation, il n'en va pas de même pour les employeurs[63], ce qui pousse souvent les réfugiés à rechercher et accepter des emplois sous-qualifiés par rapport à leurs compétences ou à reprendre des études parfois dans d'autres secteurs professionnels.

[59] Selon les données de la DiAir au 19 février 2020. Pour plus d'informations, consultez le site de la DiAir : www.accueil-integration-refugies.fr
[60] *Ibid.*
[61] Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, circulaire n° 2019-096 du 18 juin 2019 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2019-2020.
[62] Le réseau Enic-Naric (European Network of Information Centres - National Academic Recognition Information Centres), constitué de 55 centres à travers l'Europe, a comme mission de mettre en place des politiques et pratiques communes de reconnaissance des qualifications dans l'ensemble des États membres du réseau.
[63] Entretien avec Wafa Triek, Centre Enic-Naric France, 18 juin 2019.

Les réfugiés non-diplômés, mais disposant au minimum d'un an d'expérience professionnelle acquise dans le pays d'origine peuvent également recourir à la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour poursuivre leurs études ou accéder à un emploi. Cette procédure nécessite toutefois une maîtrise élevée du français ainsi qu'un accompagnement sur le long terme. Conformément aux objectifs de la Stratégie nationale, quelques projets ont vu le jour depuis le précédent rapport NIEM afin d'accompagner les réfugiés dans leurs démarches de VAE[64]. Ces derniers demeurent toutefois limités, et de nombreux réfugiés souffrent ainsi de déclassement professionnel à leur entrée sur le marché du travail en France en raison des difficultés pour faire reconnaître les compétences et l'expérience professionnelle acquises dans le pays d'origine.

Bonnes pratiques

Le Centre Enic-Naric France participe depuis 2017 au projet transnational « Passeport européen des qualifications des réfugiés », piloté par le Conseil de l'Europe, qui vise à accompagner les bénéficiaires d'une protection internationale démunis de justificatifs de leurs qualifications dans leurs démarches de reconnaissance de diplômes. Sur la base de recherches et d'un entretien d'évaluation mené avec des spécialistes, le projet permet de délivrer un document officiel attestant du parcours académique de la personne, de l'expérience professionnelle et de ses compétences linguistiques[65].

L'Afpa pilote, depuis septembre 2019, un programme expérimental visant à accompagner 1 000 primo-arrivants signataires du CIR dans leurs démarches de VAE et de reconnaissance des savoir-faire. Suite à une évaluation du niveau linguistique oral et écrit et du parcours professionnel de la personne, trois modalités de validation sont possibles :

- La VAE, qui peut être accordée de façon totale ou partielle pour les personnes disposant des prérequis ;
- La validation d'un certificat de compétences professionnelles (CCP) ;
- La reconnaissance des savoir-faire professionnels (RFSP), destinée aux personnes ne répondant pas aux critères d'accès à une VAE traditionnelle ou à un CCP.

L'accompagnement fourni par l'Afpa se déroule sur huit mois, dès la décision de recevabilité jusqu'au jury d'évaluation. Le projet expérimentera également une procédure dérogatoire réservée aux bénéficiaires qui ne sont pas en mesure de fournir les justificatifs attendus.

[64] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.
[65] Entretien avec Wafa Triek, Centre Enic-Naric France, 18 juin 2019.

Bien qu'un meilleur accès aux dispositifs existants de reconnaissance des diplômes et de l'expérience des réfugiés soit essentiel, ils ne peuvent s'appliquer à l'ensemble des secteurs professionnels. De nombreuses professions réglementées demeurent soumises à des conditions de nationalité, à une autorisation d'exercice ou encore à la détention d'un diplôme français. Comme le soulignait le précédent rapport NIEM, près de 5 millions d'emplois sont concernés par ces restrictions, soit 20 % des emplois en France.

5.2. Un accompagnement vers l'emploi renforcé au-delà du CIR

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- ✓ *Action n° 20 : Accompagner les réfugiés vers les métiers non pourvus, dans le cadre de parcours intégrés à l'image du programme HOPE avec les branches professionnelles et les entreprises*
- 🕒 *Action n° 21 : Mobiliser les outils de la politique de l'emploi accessibles aux publics en difficulté*
- 🕒 *Action n° 24 : Développer et renforcer les partenariats avec les entreprises*
- 🕒 *Action n°25 : Développer l'auto-entrepreneuriat*

Dans le cadre du CIR réformé au 1er mars 2019, l'Ofii doit désormais orienter les signataires du CIR vers les services publics de l'emploi (Pôle emploi, l'Apec, les Cap emploi, les missions locales) afin qu'ils puissent bénéficier d'un entretien approfondi d'orientation professionnelle, comme le prévoyait la Stratégie[66]. À partir d'un diagnostic initial, Pôle emploi propose trois modalités de suivi : « suivi », « guidé » et « accompagnement intensif », les bénéficiaires d'une protection internationale bénéficiant majoritairement de cette dernière[67]. Tout comme en 2018, des retours d'acteurs de terrain indiquent toutefois que certaines difficultés subsistent dans le cadre de l'accompagnement fourni par Pôle emploi dans certains territoires. Les délais nécessaires au renouvellement des récépissés constatant la reconnaissance d'une protection internationale continuent d'engendrer une désinscription automatique de Pôle emploi ainsi que des ruptures de parcours de formation professionnelle. L'accès des réfugiés non-francophones aux formations professionnelles issues des dispositifs de droit commun demeure également souvent difficile en raison des prérequis linguistiques demandés.

[66] Pour plus d'informations, se référer au chapitre dédié à la réforme du CIR.
[67] Entretien avec Quentin Antoine, Sylvie Klam, Pôle emploi, 11 juillet 2019.

Pour pallier ces difficultés, le Gouvernement a toutefois mobilisé des moyens importants depuis la parution du premier rapport NIEM afin de développer des dispositifs prenant en compte les besoins spécifiques des réfugiés en termes d'emploi. Un appel à projets national lancé par le ministère du Travail dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) a notamment permis de subventionner près de 60 projets pour favoriser l'insertion professionnelle de près de 8 000 bénéficiaires d'une protection internationale d'ici fin 2020[68]. Le PIC a ainsi appuyé l'émergence de nouveaux acteurs de l'insertion et le déploiement de parcours intégrés alliant apprentissage du français et accompagnement vers l'emploi et le logement, sur le modèle notamment du programme « HOPE » (hébergement, orientation et parcours vers l'emploi) piloté par l'Afpa. Comme prévu par la Stratégie nationale, ce dernier a par ailleurs été renforcé et étendu en 2019, passant de 1 000 à 1 500 réfugiés accompagnés chaque année. Les résultats d'une évaluation menée sur les parcours de ceux ayant intégré le programme entre mai 2017 et fin 2018 sont encourageants : près de 70 % des personnes sont en emploi à l'issue de la formation[69].

Malgré ces résultats positifs, le nombre de bénéficiaires de ces dispositifs demeure relativement faible au regard du nombre de personnes obtenant une protection internationale chaque année, notamment en raison des prérequis linguistiques à l'entrée en formation. De même, les réfugiés qui proviennent d'une structure d'accueil du DNA sont priorisés pour intégrer le programme « HOPE » afin de fluidifier les sorties des centres d'hébergement, rendant l'accès au dispositif plus difficile pour les réfugiés qui ne sont pas hébergés[70]. Les bénéficiaires étant presque exclusivement des hommes isolés (98 %)[71], les femmes demeurent souvent exclues de ces parcours, alors qu'elles représentaient en 2018 36,8 % des protections reconnues par l'Ofpra[72].

Les initiatives financées dans le cadre du PIC traduisent également un engagement croissant des entreprises en faveur de l'insertion des réfugiés. Le Medef (Mouvement des entreprises de France) a par ailleurs lancé des expérimentations pour permettre l'accès de réfugiés peu qualifiés à des métiers en tension, ou encore au secteur bancaire pour les profils hautement qualifiés, en mobilisant notamment les dispositifs de formation de droit commun tels que la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC)[73]. Cette initiative est louable, compte tenu des difficultés

[68] Ministère du Travail, *Évaluation de programmes et dispositifs visant l'intégration professionnelle des réfugiés*, 17 février 2020.
[69] Ministère de l'Intérieur, Ministère du Travail, *Programme HOPE, visite officielle du centre AFPA de Ris-Orangis*, dossier de presse, 20 juin 2019.
[70] Entretien avec Quentin Antoine et Sylvie Klam, Pôle emploi, 11 juillet 2019.
[71] DGEF, Comité de suivi de la politique de l'asile, 11 février 2020.
[72] Ofpra, *Rapport d'activité 2018*, juillet 2019. *Op. cit.*
[73] Journée nationale « réussir l'intégration des étrangers par l'emploi » organisée par le ministère de l'Intérieur, table ronde « Des entreprises responsables et engagées », 17 octobre 2019.

que rencontrent les réfugiés hautement qualifiés pour accéder à un emploi correspondant à leurs compétences.

La mobilisation croissante du secteur privé a également permis de développer des initiatives aidant les réfugiés à accéder à l'auto-entrepreneuriat, autre priorité de la Stratégie nationale. Outre les initiatives portées par des opérateurs associatifs tels que Singa ou la Fabrique nomade, certains projets financés par des acteurs privés ont récemment vu le jour. Par exemple, la fondation « The Human Safety Net » de la compagnie d'assurance Generali, en partenariat avec BNP Paribas, l'association la Ruche et la Mairie de Montreuil, a ouvert un programme d'incubateur de *start-ups* pour réfugiés à Montreuil en juin 2019. Selon les témoignages de certains réfugiés accompagnés au sein des structures de France terre d'asile, l'accès à une activité entrepreneuriale est encore parfois entravé par les difficultés liées à l'ouverture d'un compte bancaire ou encore par des pratiques discrétionnaires de certaines chambres du commerce et de l'industrie[74].

Au-delà des programmes nationaux, les offres d'accompagnement vers l'emploi se sont également fortement développées au niveau des territoires. Suite aux mesures adoptées dans le cadre du C2I en juin 2018, les crédits déconcentrés alloués aux préfets pour mener la politique d'intégration ont considérablement augmenté en 2019, avec une forte priorité sur la dimension de l'emploi[75]. Les actions doivent concerner principalement les formations linguistiques à visée professionnelle ainsi que l'accompagnement global et spécifique vers l'emploi, notamment en collaboration avec les collectivités territoriales (la formation professionnelle avec les régions et l'accompagnement social avec les départements, les réseaux de proximité avec les intercommunalités et les communes)[76]. L'enjeu est toutefois d'animer ces dispositifs sur les territoires avec l'ensemble des acteurs de l'emploi.

[74] Témoignages de réfugiés syriens arrivés en France depuis trois ans *via* le mécanisme de réinstallation, recueillis lors d'un *focus group* réalisé le 6 novembre 2019 à Nantes.
[75] 38,7 millions d'euros ont été octroyés aux préfets de région dans le cadre de l'action 12 du programme 104 pour financer des actions à destination des primo-arrivants.
[76] Entretien avec Agnès Fontana, Daaen, DGEF, 10 juillet 2019.

5.3. Vers un meilleur accompagnement des jeunes réfugiés de moins de 25 ans vers l'emploi

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- *Action n° 22 : Accompagner les réfugiés de moins de 25 ans vers l'insertion professionnelle*

Conformément à la Stratégie nationale, les actions d'accompagnement vers l'emploi en faveur des jeunes réfugiés de 18 à 25 ans se sont particulièrement développées depuis le précédent rapport NIEM de 2018. Comme le soulignait ce dernier, les jeunes réfugiés de moins de 25 ans ne sont pas éligibles aux minima sociaux et accèdent difficilement aux dispositifs de droit commun pilotés par le réseau des missions locales, tels que la Garantie jeunes, qui requièrent souvent un niveau de langue exigeant (niveau B1 du CECRL). L'absence de ressources exacerbe notamment la situation de précarité des jeunes réfugiés qui ne sont pas hébergés au sein des centres provisoires d'hébergement (CPH)[77].

Suivant les recommandations du député Aurélien Taché, les expérimentations de Garanties jeunes adaptées aux profils et besoins des jeunes réfugiés non-francophones se sont poursuivies. En outre, une phase préalable de formation linguistique a été intégrée dans le cadre du Parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) afin de faciliter leur accès aux dispositifs d'accompagnement de droit commun destinés aux jeunes « NEET »[78] (Garantie jeunes, école de la deuxième chance, Epide, parcours d'insertion par l'activité économique, etc.).

Le « Parcours d'intégration par l'acquisition de la langue » (Pial), dispositif expérimental financé par le PIC et piloté par les Direccte, a par ailleurs été mis en place dès fin 2018 par les Missions locales en faveur des jeunes primo-arrivants de moins de 26 ans les plus éloignés du marché de l'emploi et n'ayant pas atteint le niveau A1 du CECRL à l'issue du CIR. Le Pial est pensé selon une logique de « sas » pendant trois à six mois, associant une formation linguistique complémentaire à celle dispensée par l'Ofii, un accompagnement socioprofessionnel et l'attribution d'une allocation forfaitaire d'un montant de 1 454 euros[79]. Bien qu'évalué

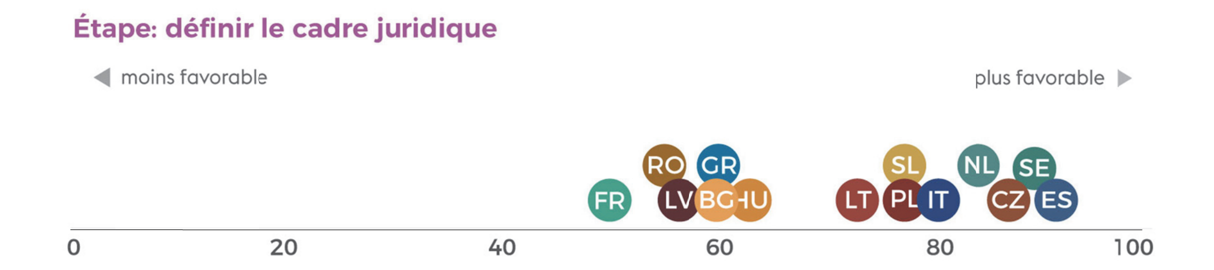
---

[77] France terre d'asile a signé un accord-cadre de partenariat avec l'Union nationale des Missions locales en septembre 2019, pour développer et/ou renforcer les partenariats entre les missions locales et les établissements de FTDA.
[78] « NEET » est un acronyme pour « *Not in Education, Employment or Training* », désignant les jeunes âgés de 16 à 25 ans qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation.
[79] Ministère du Travail, Ministère de l'Intérieur, Instruction interministérielle du 25 septembre 2018 relative à la mise en œuvre du parcours d'intégration par l'acquisition de la langue (PIAL) par les Missions Locales en faveur des jeunes étrangers.

globalement de manière positive par les acteurs de terrain, certains regrettent l'absence de formations linguistiques à visée professionnelle ou encore d'ateliers d'orientation professionnelle dans le cadre du dispositif. La Daaen identifie également un enjeu d'articulation entre le Pial et la formation linguistique prévue dans le cadre du CIR, les deux dispositifs devant nécessairement se combiner afin que le versement de l'allocation soit effectué au plus tôt[80].

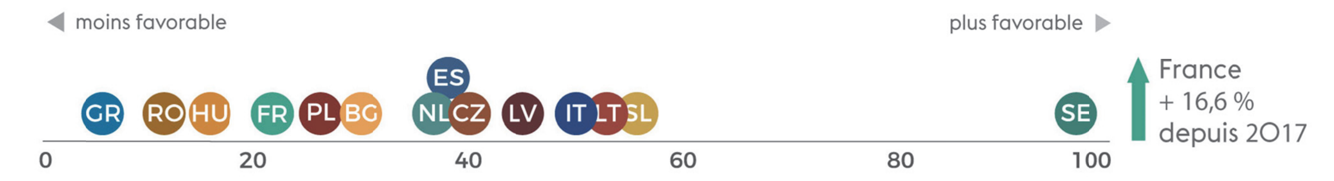
En outre, près de 300 jeunes réfugiés de 18 à 25 ans ont participé à des missions de service civique de fin 2018 à fin 2019 dans le cadre du programme national « Volont'R » piloté par la DiAir, en partenariat avec l'Agence du service civique[81].

5.4. Les données à l'échelle européenne



Indicateurs évalués :

- Accès à l'emploi
- Accès à une activité indépendante
- Droit à la reconnaissance des diplômes et à la validation des compétences pour les bénéficiaires d'une protection internationale
- Procédures de reconnaissance des diplômes étrangers, certificats et autres qualifications officielles
- Aide à la reconnaissance des diplômes étrangers, certificats et autres qualifications officielles

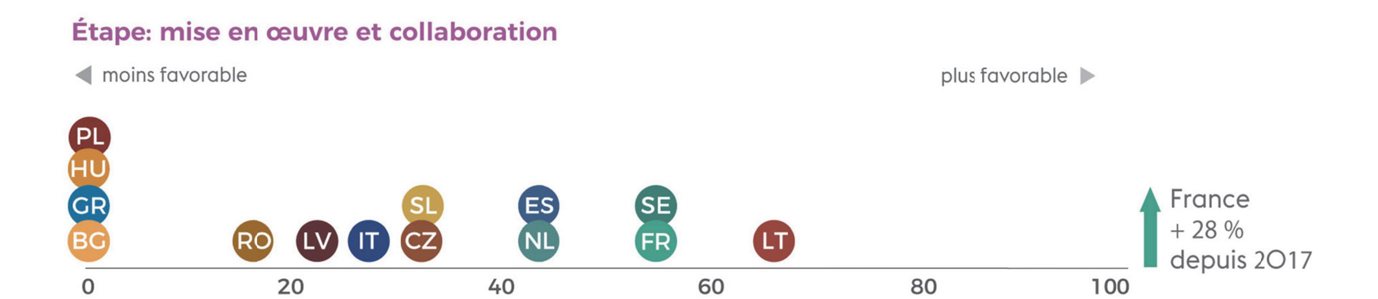


Indicateurs évalués :

- Accès à l'emploi pour les groupes de personnes ayant des besoins spécifiques
- Obstacles administratifs pour accéder à l'emploi

[80] Entretien avec Agnès Fontana, Daaen, DGEF, 10 juillet 2019.
[81] Pour plus d'informations sur le programme, se référer au chapitre dédié au lien social.

- Sensibilisation à la situation spécifique des bénéficiaires d'une protection internationale sur le marché du travail
- Évaluation des compétences
- Conseils et accompagnement vers l'emploi
- Soutien ciblé pour les entrepreneurs



Indicateurs évalués :

- Mécanismes visant à inclure l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans les politiques de l'emploi
- Coordination avec les autorités régionales et locales en matière d'emploi pour les bénéficiaires d'une protection internationale
- Partenariat sur l'emploi avec des ONG expertes ou des organisations à but non lucratif de soutien à l'emploi

Tout comme en 2017, la **France** fait figure de mauvaise élève en ce qui concerne le cadre législatif pour l'accès des réfugiés à l'emploi. La France demeure ainsi en queue de peloton, juste derrière la **Roumanie** et la **Lettonie**, notamment en raison des restrictions d'accès persistantes à certaines professions.

Malgré des développements politiques favorables depuis 2017, notamment en matière d'accompagnement ciblé vers l'emploi – les obstacles administratifs découlant des longs délais pour la délivrance des premiers titres de séjour, l'absence d'évaluation systématique des compétences ainsi que les difficultés en matière de reconnaissance des diplômes et des compétences continuent de maintenir la France en bas de l'échelle, aux côtés de la **Grèce**, de la **Roumanie** et de la **Hongrie**.

L'adoption du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) a toutefois permis une progression nette de la France en ce qui concerne la mise en œuvre et la collaboration, la plaçant ainsi en tête du classement aux côtés de la **Lituanie** et de la **Suède**. Cette progression se caractérise par un renforcement de la coordination de l'ensemble des acteurs de l'emploi, notamment des collectivités territoriales, autour de la question de l'insertion professionnelle des réfugiés.

Bonne pratique dans l'Union européenne

La **Suède** dispose des standards européens les plus élevés en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires d'une protection internationale. Sur le plan législatif, la Suède n'applique aucune restriction d'accès à certaines professions ou secteurs professionnels, à la différence de la France.

La stratégie suédoise repose sur la mise en place d'un « programme d'intégration » pour les réfugiés, coordonné par le service public de l'emploi (*Arbetsförmedlingen*). Ce programme de deux ans propose des activités de préparation à l'emploi, notamment des contrats aidés, ainsi qu'une formation linguistique et civique. La participation des réfugiés à ce programme leur donne droit à une indemnité financière mensuelle.

6. Le logement

« *Les réfugiés sont un miroir grossissant des difficultés d'accès au logement en France*[82].».

L'accès des réfugiés à un logement pérenne est une priorité qui s'inscrit dans une logique pluriannuelle, dans le cadre du Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme. La Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés intègre pleinement cet enjeu et propose d'accélérer la captation de logements en faveur de ce public, en renforçant la mobilisation des services de l'État, des élus locaux ainsi que des bailleurs sociaux, ainsi qu'en développant la mobilité géographique sur l'ensemble du territoire. Malgré des évolutions positives depuis le rapport NIEM de 2018, avec notamment l'ouverture de près de 3 500 places supplémentaires au sein des centres provisoires d'hébergement (CPH) entre fin 2018[83] et 2019[84], l'effort demeure insuffisant au regard du nombre croissant de personnes reconnues réfugiées chaque année ayant besoin d'accéder à un logement. Si le cadre juridique permet aux bénéficiaires d'une protection internationale de jouir des mêmes droits que les ressortissants français pour accéder à un logement, ils se retrouvent en pratique souvent sans aucune solution au moment de l'obtention de leur statut, faute de ressources suffisantes ou des délais importants pour accéder à un logement social. Ainsi, un nombre toujours plus important de personnes protégées vivent dans des campements indignes. Selon les décomptes de France terre d'asile, entre 15 à 20 % de réfugiés vivaient dans les campements du nord-est de Paris fin 2019 et début 2020[85], contre 10 % en 2018 comme l'indiquait le précédent rapport NIEM. L'évolution des profils des personnes accueillies ces dernières années (davantage de personnes isolées que de familles et présentant notamment des vulnérabilités plus importantes) renforce également l'enjeu de développer des solutions de relogement adaptées aux besoins.

[82] Entretien avec Virginie Guérin-Robinet, Dihal, 24 juin 2019.
[83] Giraud J. (Rapporteur Général), *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019 pour la mission Immigration, asile et intégration*, Assemblée nationale, n° 1255, Annexe n°28, 11 octobre 2018.
[84] Ministère de l'Intérieur, information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.
[85] Des opérations de mise à l'abri ont eu lieu à Porte de la Chapelle à Paris et dans la ville de Saint-Denis le 7 novembre 2019, ainsi qu'à Porte d'Aubervilliers le 28 janvier et à Porte de la Villette à Paris le 4 février 2020.

6.1. Des freins à l'accès au logement social et privé persistants

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- *Action n° 26 : Développer des partenariats avec les bailleurs sociaux*
- *Action n° 27 : Mobiliser davantage les bailleurs privés*

Dans une instruction ministérielle du 4 mars 2019[86], l'État avait fixé l'objectif ambitieux de captation de 16 000 logements pour l'année 2019 afin d'accélérer le relogement des réfugiés, poursuivant l'effort de mobilisation de 20 000 logements entrepris en 2018[87]. Chaque Préfet de région est invité à animer une gouvernance locale sur le sujet avec l'ensemble des acteurs concernés : les collectivités territoriales, les directions territoriales de l'Ofii, les bailleurs sociaux ainsi que les opérateurs associatifs. Plus de 9 500 logements ont ainsi été mobilisés en 2019[88], permettant une solution de relogement pour près de 20 200 bénéficiaires d'une protection internationale, soit une légère hausse par rapport à la remontée de 8 700 logements en 2018. Malgré cette légère augmentation, l'objectif de captation de 16 000 logements n'a pas été atteint et les besoins de relogements restent importants, notamment dans les départements plus tendus.

Pour autant, de manière générale, les réfugiés relèvent des politiques de droit commun en ce qui concerne l'accès à un logement privé ou social. Ils font souvent partie des publics prioritaires pour accéder à un logement social au même titre que toute personne « mal logée » ou bénéficiaire d'une décision favorable, au titre du Droit au logement opposable (Dalo) et non en raison de leur statut juridique. Toutefois, comme le mettait en lumière le premier état des lieux NIEM en 2018, de nombreux freins spécifiques aux réfugiés restent à lever pour leur garantir un accès au logement social. Les réfugiés demeurent ainsi confrontés à de longs délais d'attente dans les grandes métropoles, avoisinants dix ans à Paris, et les acteurs de terrain témoignent encore souvent d'une méconnaissance des droits des réfugiés par les bailleurs sociaux, et ce, malgré la participation de ces derniers au mécanisme de gouvernance local.

[86] Ministère de l'Intérieur et ministère de la Cohésion des territoires, instruction ministérielle du 4 mars 2019 relative à l'accélération du relogement des bénéficiaires d'une protection internationale.
[87] Ministère de l'Intérieur et ministère de la Cohésion des territoires, instruction du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.
[88] DGEF, Comité de suivi de la politique de l'asile, 11 février 2020.

« *Nous nous sommes rendu compte que certains bailleurs surinterprétaient les textes*[89]. »

Selon notre expérience, certains bailleurs sociaux, notamment à Paris, continuent de rejeter les demandes de réfugiés ne possédant qu'un récépissé attestant la reconnaissance d'une protection internationale dans l'attente de la délivrance de leur titre de séjour, malgré la publication d'arrêtés mentionnant l'éligibilité de ce titre[90]. En outre, tout comme en 2018, il apparaît que certains bailleurs continuent d'exiger un avis d'imposition de l'avant-dernière année fiscale (année N-2) pour constituer le dossier de demande de logement social, alors que les réfugiés en sont dispensés[91]. La Dihal a ainsi diffusé une note auprès de l'Union sociale pour l'habitat et du réseau associatif en 2019, rappelant les droits des réfugiés en matière d'accès au logement social, les titres de séjour éligibles et les dérogations dont ce public bénéficie pour pouvoir démontrer ses ressources. Cette fiche a vocation à être actualisée au fur et à mesure des développements législatifs.

Concernant l'accès au marché immobilier privé, les obstacles rencontrés par les réfugiés restent inchangés depuis la publication du rapport NIEM de 2018. Ces derniers n'ont généralement pas les ressources financières suffisantes pour y accéder, notamment en Île-de-France qui connaît une pénurie de logements à coût abordable. Afin de faciliter leur accès au parc privé, le Gouvernement continue de développer les outils mis à disposition dans le cadre du Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, notamment à travers les dispositifs d'intermédiation locative. La Dihal souhaite également mobiliser davantage les têtes de réseaux des résidences sociales dans le cadre du Plan Logement d'abord, afin que ces dernières accordent davantage de places pour les bénéficiaires d'une protection internationale[92].

[89] Entretien avec Virginie Guérin-Robinet, Dihal, 24 juin 2019.
[90] Arrêté du 29 mai 2019 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.
[91] Arrêté du 6 août 2018 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social.
[92] Entretien avec Virginie Guérin-Robinet, Dihal, 24 juin 2019.

6.2. Des freins persistants dans le cadre des parcours en mobilité géographique

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- ✓ *Action n° 29 : Favoriser la mobilité géographique des réfugiés en mobilisant notamment la plateforme nationale de logements des réfugiés*
- 🕒 *Action n° 30 : Encourager et soutenir les projets destinés à améliorer l'appariement entre offre de logements, profils des réfugiés et opportunités d'emploi*
- ✗ *Action n° 31 : Traiter les freins à la mobilité en facilitant l'accès au permis de conduire*

Accueillant à elle seule près de la moitié des demandeurs d'asile présents sur le territoire, la région francilienne concentre également une grande partie des bénéficiaires d'une protection internationale en dépit de l'engorgement des structures d'accueil de la région et de la pénurie de logements abordables[93]. Afin de soulager les zones urbaines tendues au profit de territoires moins sollicités, la Dihal a développé dès 2015 la plateforme nationale de logements des réfugiés, un dispositif d'aide à la mobilité géographique[94].

La plupart des logements vacants étant situés principalement dans des zones rurales, le rapport NIEM de 2018 faisait déjà état des difficultés que rencontraient les services de l'État pour rendre le programme attractif aux yeux des réfugiés d'une part, car la plateforme ne permettait pas aux ménages de choisir la région de relogement, et d'autre part, car les opportunités d'emploi du territoire n'étaient pas prises en compte. Un an après, la Dihal témoigne encore de problèmes d'adhésion des réfugiés au projet de relogement[95] et de l'enjeu de sensibilisation et d'information qu'il reste à relever pour démontrer que les territoires ruraux et villes moyennes offrent de véritables perspectives d'intégration. Depuis le précédent rapport NIEM, la Dihal fournit désormais davantage d'informations qualitatives sur les bassins d'emploi et filières qui recrutent dans la zone de relogement afin de rassurer les potentiels intéressés. Toutefois, aucun appariement à proprement dit n'est encore proposé entre l'offre de logement et les opportunités d'emploi. La Dihal

---

[93] Pascual J., *Réfugiés : l'Île-de-France concentre les problèmes de logement*, Le Monde, 28 janvier 2020.
[94] Ministère de l'Intérieur et ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit ».
[95] Entretien avec Virginie Guérin-Robinet, Dihal, 24 juin 2019.

a également élaboré et diffusé en février 2019, en collaboration avec le GIP HIS[96], un livret pédagogique à destination des travailleurs sociaux en charge d'accompagner les réfugiés dans leur projet de mobilité[97]. Le GIP HIS va également à la rencontre des réfugiés dans les centres d'hébergement d'Île-de-France afin d'expliquer aux réfugiés ce que signifie un parcours en mobilité, et les avantages que présentent les territoires hors Île-de-France. La Dihal expérimente aussi un autre mode de fonctionnement de la plateforme en proposant aux bailleurs sociaux de mobiliser des logements pour des personnes identifiées au préalable, au lieu de faire remonter le logement « à l'aveugle ». La Dihal essaie notamment de privilégier les remontées de plusieurs logements en même temps et non au compte-gouttes, suite au constat que les départs groupés vers une même ville rassurent les personnes isolées.

Bonne pratique

Depuis le 14 juin 2019, le **programme EMILE (Engagés pour la Mobilité et l'Insertion par le Logement et l'Emploi)**, piloté par la Dihal, la DGEFP et la Préfecture d'Île-de-France, propose à toute personne mal-logée en Île-de-France rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, les réfugiés notamment, de s'installer dans une autre région offrant des logements vacants abordables et des opportunités d'emploi.

Les territoires proposés dans le cadre des parcours en mobilité étant souvent situés en zone rurale, la question de l'accès au permis de conduire apparaît cruciale, comme le souligne la Stratégie nationale. Si les réfugiés disposent d'un délai d'un an à partir de la délivrance du récépissé constatant la reconnaissance de la protection internationale pour demander l'échange en préfecture du permis original contre un permis de conduire français, un arrêté du 9 avril 2019 a durci ces modalités d'échange[98]. Dorénavant, seules les personnes réfugiées provenant d'un État ayant conclu un accord de réciprocité avec la France sont autorisées à échanger leur permis de conduire étranger[99], excluant de ce fait de nombreux pays de provenance des réfugiés, tels que l'Afghanistan. Ces personnes doivent alors repasser l'examen

[96] Le Groupement d'Intérêt public habitat et interventions sociales (GIP HIS), organisme public sous tutelle de la préfecture de la Région Île-de-France, accompagne les publics en situation de précarité vers le logement ou le relogement.
[97] GIP HIS, Dihal, *Accompagner les réfugiés dans leur projet de mobilité géographique, À destination des intervenants sociaux des centres d'Île-de-France*, février 2019.
[98] Arrêté du 9 avril 2019 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2012 modifié fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les États n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen.
[99] Liste des États et autorités dont les permis de conduire nationaux sont susceptibles de faire l'objet d'un échange contre un permis de conduire français, en vertu d'accords bilatéraux et de pratiques réciproques d'échange des permis de conduire. Liste disponible sur : www.service-public.fr

du permis de conduire en France. Son coût ainsi que les capacités linguistiques qu'il requiert représentent souvent des freins conséquents. Selon notre expérience, les réfugiés dépourvus de permis de conduire dans les zones rurales dépendent la plupart du temps de l'aide de travailleurs sociaux ou de bénévoles pour les accompagner dans leurs démarches de la vie quotidienne, ce qui représente un frein dans le cadre de leur accompagnement vers l'autonomie.

6.3. Le développement et renforcement de structures d'hébergement transitoires

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- 🕒 *Action n° 28 : Faciliter la mutualisation des espaces et la transformation de bâtis existants en logements*
- ✓ *Action n° 34 : Ouvrir 5 000 nouvelles places de Centres provisoires d'hébergement (CPH) d'ici à 2019*
- 🕒 *Action n° 36 : Promouvoir l'hébergement chez l'habitant*
- 🕒 *Action n° 37 : Mobiliser des places en résidences sociales et en foyers de jeunes travailleurs pour les réfugiés isolés, et encourager la colocation*

Les réfugiés les plus vulnérables (notamment les jeunes de moins de 25 ans, les personnes isolées ou encore les personnes présentant un handicap physique ou psychologique) ne disposant pas de ressources suffisantes pour accéder à un logement autonome peuvent bénéficier de places en centres provisoires d'hébergement (CPH) pour une durée de neuf mois renouvelables par période de trois mois[100]. Le Gouvernement a atteint l'objectif fixé par la Stratégie nationale en ouvrant plus de 5 000 nouvelles places au sein des CPH depuis 2017. Alors que le précédent rapport NIEM faisait état de 5 207 places disponibles au sein de ces dispositifs spécifiques fin 2018[101], 8 710 places étaient recensées fin 2019[102]. Malgré cette évolution positive, les capacités d'accueil des CPH demeurent insuffisantes pour répondre aux besoins d'un public en constante augmentation. Selon les retours d'expériences de terrain de certains opérateurs associatifs, l'Ofii, qui décide des admissions vers ces dispositifs, prioriserait par ailleurs les personnes ayant déjà bénéficié d'un hébergement au sein du DNA dans le but de fluidifier et désengorger

[100] Ministère de l'Intérieur, instruction du 18 avril 2019 sur les nouvelles missions et fonctionnement des Centres Provisoires d'Hébergement (CPH).
[101] Giraud J. (Rapporteur Général), Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019 pour la mission Immigration, asile et intégration, Assemblée nationale, n° 1255, Annexe n°28, 11 octobre 2018. *Op. cit.*
[102] Ministère de l'Intérieur, information du 27 décembre 2019 relative à la gestion du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale.

ces structures, rendant par conséquent l'accès plus difficile pour ceux qui se trouvent en situation d'errance résidentielle pendant la demande d'asile.

Afin de favoriser l'accompagnement des réfugiés vers l'autonomie, le développement de « logements passerelles » a également été encouragé par la Dihal depuis 2018. Entendus comme des dispositifs transitoires entre la sortie du centre d'hébergement et l'entrée dans un logement pérenne, ils conviendraient notamment aux personnes isolées en attente d'une réunification familiale, avant de trouver un logement adéquat répondant aux besoins de l'ensemble du ménage.

Bonne pratique

L'Association interdépartementale pour le développement des actions en faveur des personnes handicapées et inadaptées (Aidaphi) a lancé en 2018, dans le département de l'Indre, le projet « Dispositif d'intégration des familles de réfugiés » qui propose des appartements passerelles aux réfugiés en parcours de mobilité géographique, ne désirant ou ne pouvant pas accéder directement à un logement autonome à leur arrivée dans l'Indre. L'association, en collaboration avec le GIP Habitat, met ainsi à disposition des logements pour une durée maximale de 60 jours, le temps que la personne trouve un logement qui corresponde à son projet de vie, sa composition familiale ou ses projets professionnels. Aidaphi propose par la suite un accompagnement social d'une durée d'un an pour favoriser un accompagnement vers l'autonomie et le maintien dans le logement. L'association est particulièrement sollicitée par des réfugiés en attente d'une réunification familiale qui peuvent, grâce au projet, attendre l'arrivée de leur famille en France avant de choisir le logement dans lequel ils souhaitent emménager.

Peu développés pour le moment, la Dihal souhaiterait également mobiliser les dispositifs de cohabitation intergénérationnelle, favorisés par la loi Élan de 2018, en faveur des bénéficiaires d'une protection internationale[103]. Ce dispositif présenterait le double avantage de rompre le sentiment de solitude que peuvent ressentir les réfugiés en l'absence de leur réseau affectif et de réduire les coûts liés au loyer.

Face au double constat que les réfugiés en France sont de plus en plus des personnes isolées et qu'il existe un déficit structurel de logements de petite taille disponibles

[103] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Cette loi a introduit le contrat de cohabitation intergénérationnelle solidaire, qui permet à une personne âgée de plus de 60 ans de louer ou sous-louer une partie de son logement à une personne de moins de 30 ans selon un cadre juridique défini. Un arrêté du 13 janvier 2020 fixe une charte de la cohabitation intergénérationnelle solidaire, précisant que la location ou sous-location peut avoir lieu moyennant une « contrepartie financière modeste ».

(de type T1 ou T2), la Stratégie nationale encourage le développement de dispositifs de colocations solidaires, y compris dans le cadre des parcours de mobilité géographique. Pouvant prendre la forme d'une cohabitation entre étudiants ou jeunes actifs réfugiés et français, ces colocations, en plus de proposer un loyer souvent plus modéré, permettent aussi aux personnes réfugiées d'améliorer leur niveau en français et de développer leur réseau en France. Suite à l'expérimentation positive menée en 2017 et 2018, le ministère de la Ville et du Logement a publié un appel à projets[104] le 18 mars 2019 afin d'accueillir 500 personnes réfugiées par ce biais ainsi que dans le cadre du dispositif « d'hébergement citoyen »[105], qui prévoit l'accueil de réfugiés chez des particuliers. 21 associations chargées du suivi et de l'accompagnement des personnes bénéficiaires pendant une période allant de 3 à 12 mois ont été sélectionnées dans le cadre de l'appel à projets. Malgré les retours d'expériences positifs de la part de personnes ayant accueilli, et bien que le montant alloué aux opérateurs associatifs pour l'accompagnement ait été revalorisé à hauteur de 2 000 euros par personne, contre 1 500 en 2017-2018, la Dihal peine à trouver des familles volontaires. Il apparaît par conséquent difficile de penser à accroître le nombre de personnes hébergées temporairement par le biais de ces dispositifs à l'avenir.

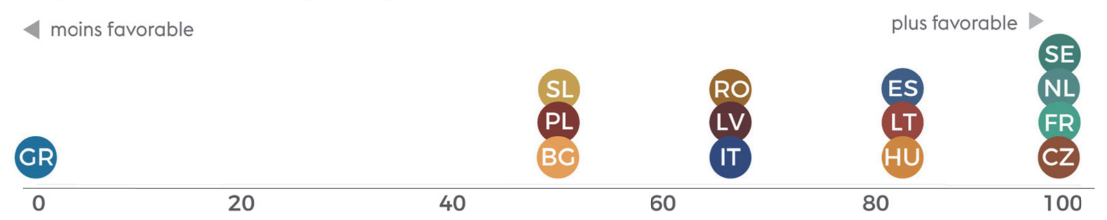
Bonne pratique

L'association Caracol propose des colocations solidaires entre personnes réfugiées et françaises dans des logements de particuliers vacants ou encore dans des bâtiments en attente de démolition ou de transformation, en échange d'un loyer modique. Suite à la signature d'une convention avec le propriétaire des lieux, Caracol se charge d'aménager le logement et de sélectionner les colocataires.
Les colocations solidaires lancées par la jeune association sont présentes en région parisienne, à Marseille, à Toulouse, ainsi qu'en Vendée[106].

[104] Dihal, *Lancement de l'appel à projets « Dispositifs de cohabitation solidaires avec des personnes réfugiées » par Julien Denormandie*, Communiqué de presse, 18 mars 2019.
[105] L'hébergement des réfugiés chez les particuliers s'est développé suite à un appel à projets lancé le 5 août 2016 par le ministère du Logement et de l'habitat durable, la Dihal et la Direction générale de la cohésion sociale. À l'issue des deux années d'expérimentation, plus de 650 personnes ont été accueillies chez des particuliers et accompagnées : 71 % d'entre elles ont trouvé une solution de logement pérenne ou adaptée au terme de leur parcours, et plus de 50 % ont accédé à une formation ou un emploi.
[106] http://caracol.house/

6.4. Les données à l'échelle européenne

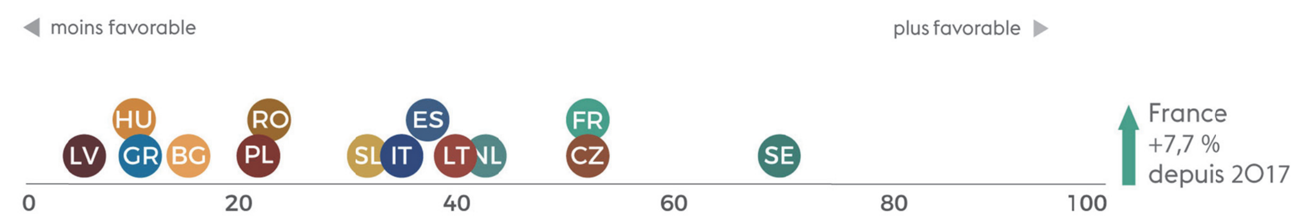
Étape: définir le cadre juridique



Indicateurs évalués :

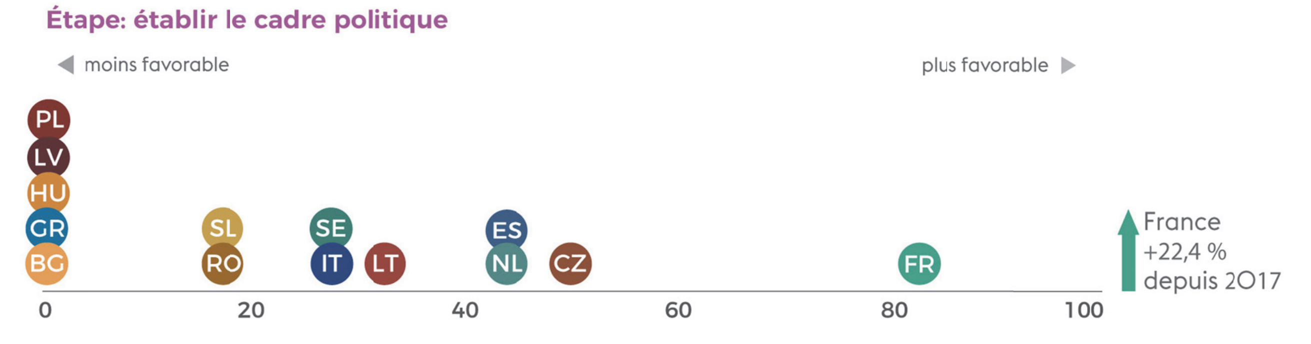
- Libre circulation et choix de résidence au sein du pays
- Accès au logement et aux allocations logement
- Exercice du droit de propriété

Étape: établir le cadre politique



Indicateurs évalués :

- Accès au logement pour les personnes vulnérables
- Sensibilisation aux défis spécifiques rencontrés par les bénéficiaires d'une protection internationale pour accéder au logement
- Conseils, orientation et accompagnement ciblés en matière de logement
- Offre d'un accompagnement ciblé au logement temporaire
- Offre d'un accompagnement ciblé au logement pérenne
- Période d'accompagnement ciblé au logement
- Obstacles administratifs pour l'accès à un logement social
- Évaluation de la qualité du logement



Indicateurs évalués :

- Mécanismes visant à inclure l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans les politiques de logement
- Coordination avec les autorités régionales et locales en matière de logement pour les bénéficiaires d'une protection internationale
- Partenariat sur le logement avec des ONG expertes

La **France** dispose, aux côtés de la **Suède**, des **Pays-Bas** et de la **République tchèque**, d'un cadre législatif des plus protecteurs pour assurer l'accès au logement des bénéficiaires d'une protection internationale. Les réfugiés de ces États membres peuvent circuler librement et choisir leur lieu de résidence sans contraintes, accéder à un logement privé ainsi qu'aux allocations logement, ou encore exercer leur droit à la propriété au même titre que les ressortissants locaux.

Les indicateurs liés à la mise en œuvre des politiques et à la collaboration illustrent également les développements positifs de la **France**, principalement dus à la coopération renforcée des collectivités territoriales et de l'ensemble des acteurs du logement dans le cadre de la politique de captation de logements en faveur du public réfugié. Ces scores positifs sont toutefois à nuancer, les besoins en relogement demeurant importants en France, notamment au regard du nombre croissant de personnes obtenant une protection chaque année.

La France se place derrière la **Suède**, qui accorde un hébergement temporaire à l'ensemble des bénéficiaires d'une protection internationale le temps d'accéder à un logement pérenne, et non pas seulement à certaines catégories de personnes prioritaires.

7. Résidence et accès aux droits sociaux

7.1. Un droit au séjour renforcé en dépit de certaines applications discrétionnaires

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

✓ *Action n° 45 : Prolonger le titre de séjour des protégés subsidiaires et des apatrides à 4 ans*

Depuis la publication du rapport NIEM de 2018, le cadre législatif relatif au droit au séjour des bénéficiaires d'une protection subsidiaire a connu des développements favorables. En accord avec les objectifs mentionnés dans la Stratégie nationale, la loi « Asile - Immigration » de 2018 a instauré, depuis le 1er mars 2019, la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de quatre ans pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire ainsi que leurs conjoints ou partenaires[107] et leurs enfants de moins de 19 ans[108]. À l'issue des quatre années de résidence régulière en France, une carte de résident valable dix ans leur est délivrée de plein droit.

Malgré un droit au séjour renforcé, de nombreux bénéficiaires de la protection subsidiaire ont été confrontés, les mois suivant la réforme, à des décisions discrétionnaires de la part de certaines préfectures qui exigeaient le paiement d'une taxe de 250 € pour la délivrance du premier titre de séjour, suite à l'oubli dans les textes de loi de les en exonérer[109]. Malgré la diffusion d'une circulaire le 28 février 2019[110] rappelant cette exonération, de nombreuses préfectures ont continué d'exiger le paiement de la taxe dès la première demande de carte de séjour. Suite à un plaidoyer interassociatif important, l'exonération a été rétablie fin 2019 dans le Ceseda lors de l'entrée en vigueur de la Loi de finances pour l'année 2020.

---

[107] À condition que le mariage ou l'union civile ait été célébré avant la date d'introduction de la demande d'asile ou au maximum un an après, et sous réserve d'une communauté de vie effective entre époux ou partenaires.
[108] Article L313-25 du Ceseda, créé par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.
[109] L'article L311-13 du Ceseda prévoyant l'exonération de la taxe pour la délivrance du premier titre de séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire citait l'article L313-13 en référence à ces derniers, article qui a été abrogé suite à la réforme et substitué par l'article L313-25.
[110] Ministère de l'Intérieur, circulaire relative à l'application de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - dispositions relatives au séjour et à l'intégration entrant en vigueur le 1er mars 2019, 28 février 2019.

Autre avancée notable apportée par la loi « Asile - Immigration » depuis le 1er mars 2019, les ascendants directs des mineurs non mariés bénéficiaires du statut de réfugié peuvent désormais obtenir une carte de résident sans être soumis à une condition de régularité du séjour[111]. Il est toutefois apparu dans le cadre de la recherche que certaines préfectures, notamment celles de Paris ou de Rouen, délivrent toujours des titres de séjour « vie privée et familiale » valable un an au lieu de cartes de résident[112].

De même, tout comme en 2018, les délais pour la délivrance des premiers titres de séjour demeuraient très longs en 2019 dans certaines préfectures, notamment dans les grandes agglomérations telles que Paris ou encore dans certains territoires semi-ruraux. Alors que le Ceseda dispose que la carte de séjour doit être délivrée dans un délai de trois mois à compter de la décision d'octroi d'une protection internationale par l'Ofpra ou la CNDA[113], les préfectures attendent en pratique que les actes d'état civil soient établis par l'Ofpra pour délivrer le titre de séjour, ce qui peut tarder plusieurs mois. Selon les résultats d'un sondage réalisé dans le cadre de la recherche NIEM en juillet 2019 auprès de 96 intervenants sociaux en Cada et CPH[114], près de 68 % des bénéficiaires d'une protection internationale recevraient leurs titres de séjour cinq mois après la reconnaissance de leur statut, et 25 % d'entre eux au-delà de 10 mois. Il est également apparu que certaines préfectures, notamment dans les départements de Mayenne ou du Haut-Rhin, ne procèdent pas à la délivrance de titres de séjour tant que les bénéficiaires d'une protection internationale sont hébergés au sein du Dispositif national d'accueil (DNA), conditionnant de ce fait la délivrance du titre de séjour à l'accès à une solution de relogement.

[111] Article L314-11 du Ceseda.
[112] Selon des entretiens réalisés avec des directeurs de centres provisoires d'hébergement gérés par France terre d'asile à Paris et à Rouen en octobre 2019.
[113] Article R314-2 et article R313-75-1 du Ceseda, créés par Décret n°2019-141 du 27 février 2019.
[114] Sondage réalisé par France terre d'asile en juillet 2019, avec l'appui de plusieurs gestionnaires de structures d'hébergement tels qu'Adoma et Forum Réfugiés-Cosi.

7.2. Vers un meilleur accès aux droits sociaux malgré des disparités territoriales persistantes

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- ✓ *Action n° 9 : Proposer aux réfugiés un accompagnement global par des travailleurs sociaux pendant six mois*
- ✓ *Action n° 47 : Assurer la délivrance d'une « attestation familiale provisoire », facilitant l'ouverture des droits et l'accès au logement des familles dans l'attente des documents de l'Ofpra*
- ✗ *Action n°50 : Faciliter l'accès des comptes bancaires aux BPI grâce au renouvellement de la convention entre l'Ofii et le groupe la Poste*

« Il y a des problématiques concrètes d'accès aux droits que nous avons du mal à solutionner, malgré les lois, les décrets et les procédures [...] Nous avons un enjeu concret à la DiAir : faire en sorte que l'accès aux droits soit efficient[115]. »

Une fois une protection internationale octroyée, garantir un accès rapide aux droits sociaux est essentiel afin que la personne protégée puisse bénéficier de ressources financières minimales, accéder à un logement et initier un parcours d'intégration. Si le précédent rapport NIEM de 2018 mettait en lumière de longs délais d'accès à ces prestations, la recherche menée en 2019 témoigne d'évolutions positives sous l'effet de la mise en œuvre de nombreuses mesures prévues dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés, malgré des blocages persistants dans certains territoires[116].

Ainsi, depuis le 1er janvier 2019, les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent solliciter l'ouverture des droits sociaux sur la base de la composition familiale indiquée dans le cadre de la procédure d'asile, sans attendre la reconstitution de leur état civil et celui de leurs enfants par l'Ofpra[117]. En attendant cette dernière qui peut prendre de longs mois, les personnes protégées peuvent solliciter l'Ofii ou encore le gestionnaire de la structure d'hébergement du DNA afin qu'une « attestation familiale provisoire » leur soit délivrée[118] pour accélérer l'ouverture de certains droits sociaux. Malgré cette avancée notable, cette attestation n'est pas encore connue de tous les acteurs, y compris du réseau formé par les caisses d'allocations familiales (CAF). Ainsi, certaines CAF continuent d'exiger le livret de famille ou les actes de naissance délivrés par l'Ofpra pour ouvrir les droits aux prestations familiales. Afin de lever ces obstacles, la DiAir travaille de concert

---

[115] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.
[116] Pour rappel, le présent rapport ne prend pas en compte les évolutions liées à la pandémie de Covid-19.
[117] Article L751-3 du Ceseda.
[118] Article D751-1 du Ceseda.

avec la Caisse nationale des allocations familiales pour le déploiement de protocoles visant à harmoniser les procédures dans chaque territoire[119].

Des freins persistants sont également observés lorsque les prestations familiales sont sollicitées au profit des frères et sœurs étrangers des enfants bénéficiaires d'une protection internationale ne bénéficiant pas eux-mêmes d'une protection de l'Ofpra. Dans ce cas, les parents allocataires perçoivent des prestations familiales dont le montant ne prend en compte que l'enfant protégé et non pas le nombre total d'enfants composant la fratrie. En effet, selon le Code de la sécurité sociale, ces derniers ne peuvent être pris en compte dans le calcul du montant des prestations familiales que s'il est possible d'attester de la régularité de leur entrée et séjour sur le territoire français[120], en produisant notamment un certificat médical délivré par l'Ofii au titre de la procédure de regroupement familial ou du regroupement familial sur place, ou pour les plus de 16 ans, un titre de séjour[121]. Or, de nombreux enfants ne sont pas entrés en France via cette procédure ou ne détiennent pas de titres de séjour puisqu'ils n'en ont pas besoin pour pouvoir séjourner légalement sur le territoire. Face à cette difficulté, le Défenseur des Droits a recommandé au ministère des Solidarités et de la santé de modifier la législation afin de pouvoir ouvrir les droits aux prestations familiales au profit de tous les enfants de la fratrie[122].

En ce qui concerne le versement du revenu de solidarité active (RSA), d'un montant de 559,74 euros par mois pour une personne seule sans enfant, des évolutions positives ont été constatées par les opérateurs de terrain depuis le précédent rapport NIEM de 2018, attribuées notamment à la désignation de référents CAF au niveau des départements et une meilleure sensibilisation des agents des CAF aux spécificités du public réfugié. Les délais moyens constatés pour le premier versement du RSA se sont ainsi réduits et oscillent généralement entre un et deux mois à partir de l'octroi d'une protection internationale[123]. En revanche, les délais peuvent s'étendre jusqu'à six mois en cas de transfert de droits d'un département à un autre, la CAF de destination ne traitant pas le dossier tant que le certificat de mutation n'a pas été reçu par la CAF d'origine, laissant les bénéficiaires sans ressources pendant plusieurs mois. De même, si jusqu'à présent les réfugiés pouvaient déposer la demande de RSA lors de la procédure d'asile et bénéficier d'un versement rétroactif de la prestation à compter de la date de dépôt de la demande une fois la protection internationale obtenue, le Gouvernement a annoncé le 6 novembre dernier[124] vouloir mettre fin à cette

[119] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.
[120] Article L512-2 du Code de la sécurité sociale.
[121] Article D512- du Code de la sécurité sociale.
[122] Défenseur des droits, Décision 2017-177 du 8 novembre 2017 relative au refus de prestations familiales sollicitées au profit des frères et sœurs d'un enfant réfugié.
[123] Sondage réalisé par France terre d'asile en juillet 2019, avec l'appui de plusieurs gestionnaires de structures d'hébergement tels qu'Adoma et Forum Réfugiés-Cosi.
[124] Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, *20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration*, Dossier de presse, 6 novembre 2019.

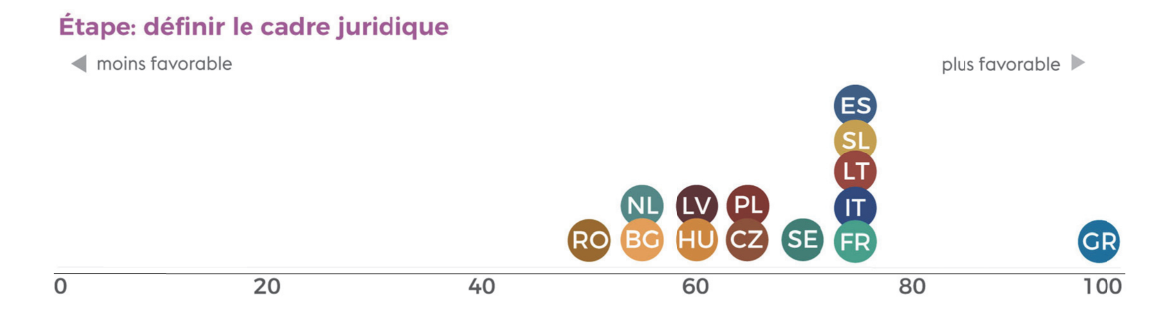
possibilité. Cette mesure risque d'accroître davantage la précarité financière des bénéficiaires, les freinant ainsi dans leur démarche d'insertion.

Autre évolution positive notable depuis le rapport NIEM de 2018, les réfugiés non hébergés au sein du DNA, qui avaient jusqu'alors un accès beaucoup plus limité à l'information concernant leurs droits, peuvent bénéficier depuis le 1er janvier 2019 d'un accompagnement social de six mois par les structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (Spada) suite à l'obtention de leur statut, comme le prévoit la Stratégie nationale. Ce service, souvent désigné sous le terme de « prestation C », vise à accompagner la personne réfugiée dans ses démarches pour l'ouverture des différents droits sociaux, à fournir une domiciliation en Spada dans l'attente de celle de droit commun et à informer sur les démarches d'insertion à réaliser en vue de la construction d'un projet de vie en France, que ce soit en matière de logement, d'emploi, de reconnaissance des diplômes ou encore de réunification familiale. Si cette prestation marque globalement une véritable avancée, les modalités d'accompagnement diffèrent grandement selon les territoires. Ainsi, certaines Spada déjà débordées ne peuvent assurer que l'orientation et la mise en relation avec les services de droit commun, notamment avec les services publics de l'emploi, les CAF et les centres communaux d'action sociale (CCAS), faute de capacités suffisantes pour assurer un accompagnement individualisé.

Comme le souligne la Stratégie nationale, les personnes bénéficiaires doivent également impérativement ouvrir un compte bancaire afin de percevoir le versement des différentes prestations sociales. Toutefois, si l'ouverture d'un compte bancaire représentait déjà un obstacle en 2018, les difficultés persistent en 2019 dans de nombreux départements[125]. Dans les territoires où subsistent des blocages, les réfugiés font souvent face à des pratiques discriminatoires aux guichets, certains agents de banque exigeant des pièces qui ne sont pas justifiées pour l'ouverture d'un compte telles qu'un contrat de travail ou encore la présentation d'un titre de séjour. Les bénéficiaires peuvent, dans ce cas de figure, saisir les médiateurs de la Banque de France, en joignant une attestation de la part de la banque notifiant le refus d'ouverture de compte. Or, peu de banques se soumettent en pratique à cette exigence. Au contraire, certains territoires ont vu le développement de conventions territoriales entre les structures d'hébergement et la Banque Postale, permettant un accès plus facile et rapide au compte bancaire.

[125] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.

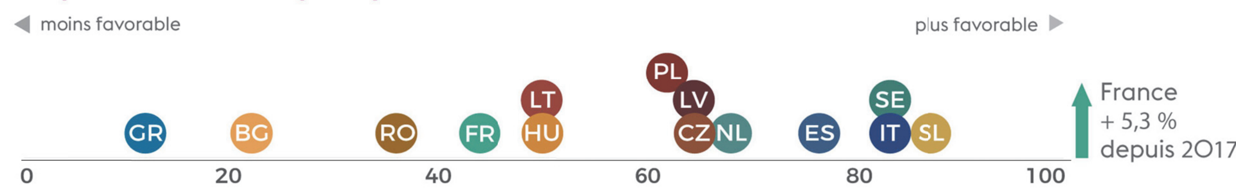
7.3. Les données à l'échelle européenne



Indicateurs évalués :

- Inclusion dans un système de sécurité sociale
- Étendue du droit aux prestations sociales

Étape: établir le cadre politique



Indicateurs évalués :

- Obstacles administratifs pour accéder aux prestations sociales
- Information et sensibilisation des services sociaux sur les droits des bénéficiaires d'une protection internationale
- Information sur les droits et l'utilisation des services sociaux

Étape: mise en œuvre et collaboration



Indicateurs évalués :

- Mécanismes visant à inclure l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans la sécurité sociale
- Coordination avec les autorités régionales et locales et/ou les organismes de protection sociale en matière de sécurité sociale pour les bénéficiaires d'une protection internationale
- Partenariats en matière de lutte contre la pauvreté avec des ONG expertes

La France, tout comme la Grèce, l'Italie, la Lituanie, la Slovénie et l'Espagne, veille à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale puissent accéder aux prestations sociales aux mêmes conditions que celles des ressortissants.

Malgré un cadre législatif très favorable et des avancées en matière d'accès aux droits depuis 2017, la France se place parmi les derniers en ce qui concerne les indicateurs politiques et précède ainsi seulement la Grèce, la Bulgarie et la Roumanie. Ce mauvais score s'explique en partie par la persistance de problématiques concrètes pour accéder à certaines prestations sociales et de longs délais d'attente dans certains territoires.

8. La santé

La santé des réfugiés, y compris mentale, est un des piliers d'un parcours d'intégration réussi. Ainsi, l'une des priorités de la Stratégie nationale est de favoriser l'accès des demandeurs d'asile et des réfugiés aux soins, par la mobilisation des dispositifs sanitaires de droit commun et le développement de dispositifs « d'aller vers » dédiés aux personnes les plus précaires. La Stratégie reprend notamment les objectifs fixés par l'instruction relative à la mise en place d'un « parcours de santé des migrants primo-arrivants[126] », piloté par les Agences régionales de santé (ARS) au sein des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Si le développement d'outils d'information sur le système de santé constitue une avancée depuis le précédent rapport NIEM de 2018, les demandeurs d'asile et les réfugiés se heurtent toujours à des refus de soins fréquents, à la carence de services d'interprétariat ainsi qu'à l'engorgement des dispositifs sanitaires de droit commun. Les personnes souffrant de troubles psychiques liés au parcours d'exil, toujours plus nombreuses, restent également confrontées à la carence d'offre de soins spécialisés, notamment dans la prise en charge du psychotraumatisme.

8.1. Des défis persistants d'accès aux soins

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- × *Action n° 38 : Favoriser le recours à la médiation et à l'interprétariat linguistique pour les migrants non francophones*
- ✓ *Action n°40 : Développer des outils d'information sur le système de santé et sur leurs droits diffusés aux différents points d'entrée des migrants sur le territoire*
- 🕒 *Action n° 42 : Développer les dispositifs « d'aller vers » pour les personnes les plus éloignées du système de santé telles les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) mobiles et les équipes mobiles psychiatrie (EMPP)*
- ✓ *Action n° 44 : Favoriser l'accès à un bilan de santé pour tous les migrants primo-arrivants*
- × *Action n° 48 : Favoriser les échanges d'information entre administrations*

En France, toute personne résidant de manière stable sur le territoire, telle que les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale, peut être affiliée à la Protection universelle maladie (PUMa) et sa complémentaire, la Complémentaire santé solidaire qui remplace depuis le 1er novembre 2019 la

[126] Ministère des Solidarités et de la Santé, instruction du 8 juin 2018 relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants.

Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), afin d'accéder gratuitement aux soins médicaux et hospitaliers. Toutefois, si les frais de santé des demandeurs d'asile pouvaient être pris en charge dès le dépôt de leur demande de protection[127] lors de la première évaluation NIEM en 2018, un délai de carence de trois mois à partir de la date d'entrée sur le territoire a été instauré le 1er janvier 2020, marquant un réel recul en matière d'accès aux soins[128]. Bien que les soins dits « urgents » ne soient pas concernés, l'introduction d'un tel délai risque de fortement surcharger les dispositifs sanitaires « passerelles », tels que les Permanences d'accès aux soins de santé (Pass), qui étaient déjà particulièrement engorgés et sollicités dans l'attente de l'ouverture des droits à l'Assurance maladie avant l'entrée en vigueur de cette réforme[129].

Alors que le précédent rapport d'évaluation élaboré dans le cadre du projet NIEM mettait déjà en lumière des refus de soins discriminatoires de la part de certains professionnels de santé en raison de l'affiliation à la CMU-C (désormais Complémentaire santé solidaire), ces problématiques semblent perdurer en 2019. Une étude menée par le Défenseur des droits début 2019 auprès de chirurgiens-dentistes, gynécologues et psychiatres, révèle ainsi que les bénéficiaires de cette couverture maladie sont particulièrement victimes de refus de soins en raison de leur affiliation à cette prestation[130].

D'un point de vue administratif, de nombreux responsables de CPH ont également indiqué que les longs délais pour la délivrance des actes d'état civils par l'Ofpra empêchent l'obtention d'un numéro de sécurité sociale définitif et de ce fait, la délivrance de la Carte Vitale. En l'absence de cette dernière, l'attestation de droits au format papier est souvent refusée par les professionnels de santé, entravant ainsi l'accès au tiers payant. Afin de répondre à ces difficultés, la CNAM a développé un plan d'accompagnement du non-recours, des incompréhensions et des ruptures (Planir) dans le cadre de la mise en œuvre du parcours de santé des migrants primo-arrivants, invitant les caisses d'assurance maladie à nouer des partenariats avec les acteurs locaux, notamment les structures d'accueil pour demandeurs d'asile[131]. En accord avec les objectifs fixés par la Stratégie nationale, la CNAM travaille également avec la DGEF afin de créer un système d'échange d'informations entre les préfectures et la CNAM qui permettrait l'ouverture des droits à l'assurance maladie dès le

[127] Les délais moyens constatés pour ouvrir les droits étaient en moyenne de 30 jours début 2019, selon un entretien avec le CNAM mené en juillet 2019.
[128] Décret 2019-1531 du 30 décembre 2019 relatif à la condition de résidence applicable aux demandeurs d'asile pour la prise en charge de leurs frais de santé.
[129] Groupe de travail NIEM, *L'accès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale aux soins*, 18 avril 2019.
[130] Défenseur des droits, *Les refus de soins discriminatoires : tests dans trois spécialités médicales en France*, octobre 2019
[131] CNAM, circulaire relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants, 31 juillet 2019

passage en guichet unique pour demandeurs d'asile (Guda). Ce système devrait être opérationnel à la fin 2020 ou début 2021[132].

De même, tout comme en 2018, la carence des services d'interprétariat professionnel au sein des structures de soins publiques représente toujours un frein majeur pour l'accès des réfugiés aux soins. Bien que les ARS disposent de crédits directs et indirects dans le cadre du PRAPS, les services d'interprétariat ne sont garantis que de manière *ad hoc* – et certains territoires sont toujours dépourvus de réseaux pour l'interprétariat[133]. En outre, alors que la Stratégie nationale indique que le recrutement de professionnels de santé migrants comme médiateurs dans les structures de soins allait être encouragé, le recours à un personnel bilingue demeure actuellement insuffisant pour répondre aux besoins[134]. Dans un rapport missionné par le ministère des Solidarités et de la santé, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) préconise une augmentation du budget alloué aux services d'interprétariat, estimé en 2019 à six millions d'euros, et la publication d'une instruction ministérielle précisant la structuration générale du financement et du fonctionnement du recours à l'interprétariat[135].

Par ailleurs, la méconnaissance du système de santé reste un obstacle majeur. Comme le prévoit la Stratégie nationale, divers outils d'information sur le système de soins ont toutefois été mis en place dans le cadre du Parcours santé des migrants primo-arrivants. Un feuillet recto verso traduit en près de 15 langues sur le système de santé et sur les modalités d'accès à une couverture de santé en France a été diffusé auprès des ARS suite à la publication de l'instruction. Le ministère des Solidarités et de la santé a également élaboré avec Santé Publique France et le Comède une version actualisée du Livret de santé bilingue, parue en novembre 2018, et qui a vocation à être diffusée aux différents points d'entrée des migrants (Spada, Guda…)[136].

[132] Entretien avec Jeanne Martin, Pascale Poujol et Fanny Richard, CNAM, 11 juillet 2019.
[133] DiAir, groupe de travail NIEM, *L'accès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale aux soins*, 18 avril 2019.
[134] ARS Île-de-France, groupe de travail NIEM, *L'accès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale aux soins*, 18 avril 2019.
[135] Burnel P., Calmette P., *Le modèle économique de l'interprétariat linguistique en santé*, Inspection générale des affaires sociales (Igas), avril 2019.
[136] Entretien avec Julie Bouscaillou, DGS, 28 mai 2019.

8.2. Vers une meilleure prise en compte des vulnérabilités

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- 🕑 *Action n° 12 : Multiplier les actions de formation des personnels intervenant en CADA et CPH sur les thématiques « genre », « santé sexuelle » et « migration »*
- 🕑 *Action n° 13 : Garantir une mise en sécurité des femmes victimes de violences spécifiques ou de traite ainsi que des membres de la communauté LGBTI dans des structures d'hébergement spécialisées*
- × *Action n° 39 : Renforcer et formaliser la détection et le suivi des vulnérabilités dès la demande d'asile et tout au long du parcours de santé*
- × *Action n° 41 : Développer l'information des professionnels de santé, notamment les médecins de ville, sur les besoins de santé des migrants et sur les ressources disponibles pour les orienter sur le territoire*
- 🕑 *Action n° 43 : Mutualiser les postes de personnels de santé des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés*

Ces dernières années, la France est également confrontée à la hausse du nombre de personnes exilées présentant des vulnérabilités spécifiques[137] et souffrant de troubles psychiques, parfois graves[138]. Souvent liés aux causes du départ forcé ou aux parcours migratoires de plus en plus traumatisants et violents, ces troubles sont également la conséquence directe de la carence du système de premier accueil en France, selon un grand nombre d'opérateurs associatifs[139]. Le Centre Primo Levi, association basée à Paris spécialisée dans la prise en charge du psychotraumatisme, a estimé ainsi à 150 000 le nombre de personnes nécessitant des soins adaptés suite à des violences extrêmes telles que la torture en 2018, contre 125 000 en 2012.

Comme le soulignait déjà le rapport NIEM de 2018, les réfugiés souffrant de troubles psychiques tels que le psychotraumatisme sont souvent confrontés à de longues périodes d'attente pour accéder à des soins adaptés, faute d'un nombre suffisant de spécialistes formés à la prise en charge d'une telle pathologie par rapport à la demande. Les associations spécialisées sont engorgées et ne disposent donc pas d'une capacité d'accueil suffisante pour répondre aux besoins d'accompagnement

[137] Au sens de la définition énoncée à l'article L744-6 du Ceseda, découlant de la Directive européenne sur l'accueil : « *les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines* ».
[138] Centre Primo Lévi, *La souffrance psychique des exilés – une urgence de santé publique*, juin 2018.
[139] Groupe de travail NIEM, *L'accès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale aux soins*, 18 avril 2019

en santé mentale de toutes les personnes exilées qui en font la demande[140]. Des centres spécialisés dans la prise en charge globale du psychotraumatisme ont toutefois ouvert sur l'ensemble du territoire en 2019 suite à un appel à projets[141]. Il est cependant trop tôt pour savoir si l'ouverture de ces centres pourra répondre à la demande croissante de prise en charge.

Les professionnels de santé de droit commun, quant à eux, se sentent insuffisamment formés pour traiter ce type de troubles et déplorent les difficultés d'accès aux services d'interprétariat[142]. L'orientation vers les dispositifs adaptés est toutefois facilitée pour les réfugiés qui sont hébergés au sein du DNA et des permanences avec des psychologues sont assurées dans certains CPH comme le mentionne la Stratégie[143]. À l'inverse, les vacations de psychologues ne sont toujours pas prévues dans le cahier des charges des Cada[144].

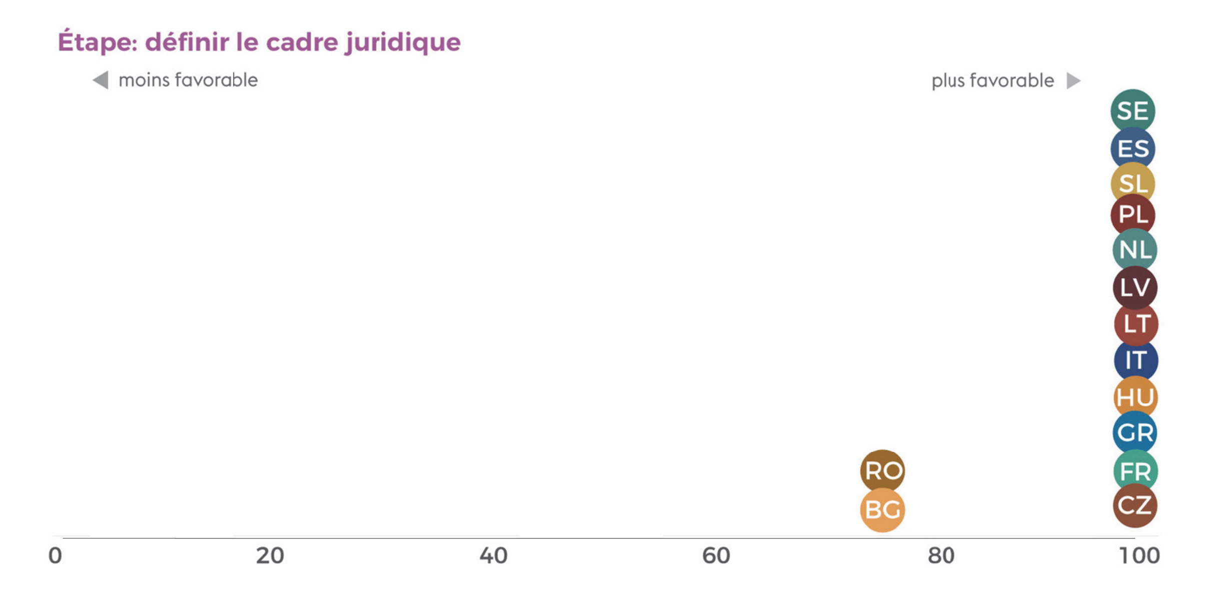
Dans la continuité de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, la DGEF diffusera au cours de l'année 2020 un Plan d'action sur les vulnérabilités, élaboré en collaboration avec l'Ofpra et l'Ofii et avec l'appui d'acteurs associatifs, et visant à renforcer la détection précoce et la prise en charge des vulnérabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés le long de leur parcours. Articulé autour de trois grands axes et décliné en 25 pistes d'action, le plan permettra notamment de réformer l'examen d'évaluation des vulnérabilités mené par l'Ofii au moment du passage au Guda pour une meilleure identification des vulnérabilités liées à la santé mentale.

En accord avec les objectifs fixés par la Stratégie nationale, ce plan visera également à faciliter le repérage précoce d'autres profils vulnérables, tels que les victimes de violences fondées sur le genre ou l'orientation sexuelle, ou encore les femmes victimes de violences spécifiques ou de traite des êtres humains. Des actions de formation au profit des travailleurs sociaux intervenant en Spada et en centre d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés devront ainsi être menées en ce sens.

Concernant les femmes victimes de violences ou de traite des êtres humains, 300 places dédiées à ce public ont par ailleurs été créées entre 2018 et fin 2019 au sein du DNA, en accord avec l'une des actions définies dans le cadre de la Stratégie nationale.

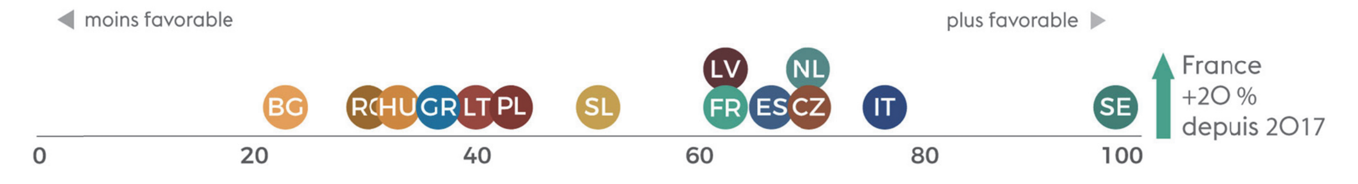
[140] Le Centre Primo Lévi, par exemple, dispose d'une capacité d'accueil de 420 personnes par an.
[141] Ministère des Solidarités et de la Santé, instruction du 19 juin 2018 relative à l'appel à projets national pour l'identification de dispositifs de prise en charge globale du psychotraumatisme.
[142] Groupe de travail NIEM, *L'accès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale aux soins*, 18 avril 2019.
[143] Ministère de l'Intérieur, information du 18 avril 2019 relative aux missions et au fonctionnement des centres provisoires d'hébergement (CPH).
[144] Arrêté du 19 juin 2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

8.3 Les données à l'échelle européenne



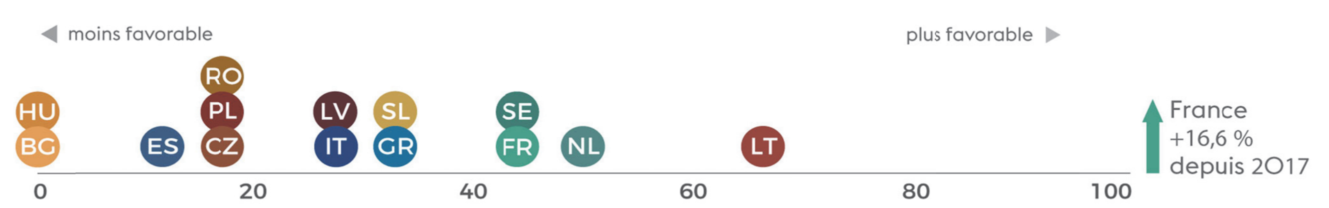
Indicateurs évalués :

- Inclusion dans un système de couverture des soins de santé
- Étendue de la couverture santé



Indicateurs évalués :

- Accès aux soins de santé pour les personnes ayant des besoins spécifiques
- Informations et sensibilisation des prestataires de soins de santé aux droits des bénéficiaires d'une protection internationale
- Informations concernant les droits et l'utilisation des services de santé
- Disponibilité de services d'interprétariat gratuits



Indicateurs évalués :

- Mécanismes visant à inclure l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans le système de soins
- Coordination avec les autorités régionales et locales et/ou les organismes de santé en matière de soins pour les bénéficiaires d'une protection internationale
- Partenariat en matière de soins de santé avec des ONG expertes

Dans l'ensemble des pays évalués, à l'exception de la **Roumanie** et de la **Bulgarie**, les bénéficiaires d'une protection internationale ont accès à une couverture santé aux mêmes conditions que les nationaux.

Concernant les mesures politiques, la **France** se situe en revanche dans la moyenne européenne, au même niveau que la **Lettonie** et proche des standards de l'**Espagne**, des **Pays-Bas** et de la **République tchèque**. Elle se place toutefois très en retrait par rapport à la **Suède**, qui est dotée des politiques d'accès aux soins les plus performantes. À la différence de la France, le recours aux services d'interprétariat linguistique y est structuré et garanti dans l'ensemble des structures de soins, y compris publiques. Tout comme en **Italie**, la Suède s'assure de sensibiliser et d'informer régulièrement les praticiens sur les droits des réfugiés et les problèmes de santé touchant particulièrement ce public.

Malgré un niveau global relativement bas, des progrès ont également été constatés en France concernant la mise en œuvre et la collaboration avec les autorités sanitaires régionales. La France se place ainsi désormais aux côtés de la Suède et juste derrière les **Pays-Bas** et la **Lituanie**.



Bonne pratique dans l'Union européenne

En **Suède**, les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent des informations exhaustives sur leurs droits et le système de soins suédois, par le biais du guide « *About Sweden* » (Connaître la Suède), utilisé comme support dans le cadre de la formation civique à laquelle ils participent.

Un chapitre entier est consacré à la santé et comprend des informations pratiques concernant la structuration du système de soins, l'accès à la couverture maladie ainsi qu'aux soins spécialisés, notamment en santé mentale. Le guide contient également des conseils utiles en matière d'alimentation, d'activité sportive ou encore de contraception, ainsi que des renseignements et numéros utiles à contacter en cas de refus de soins ou de plaintes concernant les soins prodigués.

9. Le lien social

Tisser des liens avec la population locale est vital pour lutter contre l'isolement social des réfugiés et favoriser la cohésion sociale au sein du pays d'accueil. La DiAir en a fait, en ce sens, l'une de ses principales priorités dans le cadre de sa Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés. Outre le renforcement des initiatives citoyennes visant à favoriser la création de liens, comme les actions de parrainage ou d'hébergement citoyen, la mise en œuvre de la Stratégie a notamment permis l'émergence, depuis la parution de la précédente étude NIEM, d'initiatives publiques visant à renforcer la participation des réfugiés à la vie citoyenne. L'accès des réfugiés à la culture et aux activités sportives, dont la mission avait été confiée à Benjamin Stora[145] en 2018 et fera l'objet d'un état des lieux plus approfondi dans le cadre du prochain rapport NIEM, a également connu des développements positifs en 2019 avec l'extension du « Pass Culture » pour les jeunes primo-arrivants. Le renforcement du lien social et de la mobilisation citoyenne demeure toutefois menacé par la prolifération de discours hostiles à l'égard des personnes exilées, qui rendent crucial le développement d'initiatives visant à lutter contre les préjugés et à changer les regards sur ce public.

9.1. Un engagement citoyen croissant en faveur des réfugiés

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- ✓ *Action n° 54 : Soutenir le lancement de 1 000 micro-projets initiés par des jeunes à destination des réfugiés*
- 🕒 *Action n° 55 : Intensifier la formation des bénévoles et élaborer une charte type de partenariat pour encadrer leur activité*
- 🕒 *Action n°56 : Encourager l'engagement de toute la société et les solidarités intergénérationnelles*

« *Il y a un discours ambiant très plombant, mais en réalité, on rencontre énormément de gens sur les territoires qui sont très investis*[146]. »

L'intégration doit se concevoir comme un processus à double sens impliquant la personne réfugiée, mais également la communauté d'accueil. En ce sens, les

[145] L'ancienne ministre de la Culture, Françoise Nyssen, avait confié à Benjamin Stora, en janvier 2018, la mission « de coordination de l'action culturelle en faveur des migrants ». Les propositions de Benjamin Stora ont été remises au ministère de la Culture en février 2019. Ministère de la Culture, *Culture et migrants*, Mission confiée à monsieur Benjamin Stora, février 2019.
[146] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.

initiatives citoyennes visant à renforcer le lien et l'interaction avec les réfugiés n'ont cessé de se développer depuis 2015, à l'image des actions de parrainage, de mentorat ou d'échanges linguistiques. Si la plupart des initiatives sont menées par la société civile, on note depuis la publication du précédent rapport NIEM le développement d'actions publiques dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie nationale. Ainsi, conformément aux objectifs mentionnés par la Stratégie, la DiAir a lancé en février 2019 l'appel à projets national « Fai'R » pour un budget annuel de 300 000 euros visant à encourager l'implication de plus de 1 000 jeunes de 18 à 30 ans en faveur de l'intégration des réfugiés. Les six structures lauréates, parmi lesquelles JRS France ou encore la Croix-Rouge, ont ainsi pu développer des activités sportives, créatives, culturelles ou encore des programmes d'échanges linguistiques[147]. L'appel à projets a été reconduit pour l'année 2020, doté de la même enveloppe.

Comme l'indiquait le rapport NIEM de 2018, la mobilisation croissante de la société civile en faveur de l'intégration des réfugiés se traduit également par l'engagement de bénévoles auprès des associations gestionnaires de structures d'accueil. Ces derniers y animent notamment des ateliers sociolinguistiques ou apportent un soutien dans le cadre des démarches administratives. Alors que la Stratégie nationale souligne le besoin de renforcer la supervision des activités qu'ils assurent (notamment par l'élaboration d'une charte type de partenariat commune à toutes les associations), au moment de la recherche la DiAir ne s'était pas encore penchée sur le sujet en juin 2019, ni sur l'utilisation du statut de volontaire associatif pour valoriser l'engagement des personnes de plus de 25 ans[148].

L'intégration se jouant surtout à l'échelle des territoires, nombreuses sont les autorités locales qui agissent pour encourager la mobilisation citoyenne en faveur de l'accueil et de l'intégration des réfugiés[149], à l'instar des villes qui se sont notamment engagées dans le cadre d'un « Contrat territorial d'accueil et d'intégration des réfugiés[150] ». Toutefois, la montée des discours hostiles à l'égard de ce public, parfois relayés par certains élus locaux eux-mêmes, fragilise les actions visant à mobiliser et sensibiliser davantage de personnes en ce sens. Afin d'appuyer le développement d'initiatives visant à lutter contre la prolifération de ces discours et à sensibiliser les élus locaux, la DiAir compte notamment sur la mobilisation du réseau des maires solidaires pour démontrer que l'accueil des réfugiés est une opportunité et non un poids[151].

---

[147] DiAir, *Annonce des lauréats de l'appel à projet Fai'R*, 2 août 2019. Disponible sur : accueil-integration-refugies.fr
[148] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.
[149] Organisation pour une citoyenneté universelle (O.C.U), *Accueillir des migrant.e.s, Des municipalités qui agissent*, 2018.
[150] Pour plus d'informations sur ces initiatives, se référer au chapitre dédié au pilotage de la politique d'intégration.
[151] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.

9.2. Vers meilleure participation des réfugiés à la vie citoyenne

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- × *Action n° 57 : encourager les réfugiés à se saisir de la réserve citoyenne de l'Éducation nationale*
- ✓ *Action n° 58 : déployer 1 500 missions de service civique en faveur des réfugiés et 500 missions accessibles aux réfugiés en 2018-2019*

Outre la formation civique dispensée dans le cadre du Contrat d'intégration républicaine (CIR) qui offre une première sensibilisation aux valeurs de la République, des initiatives se sont également développées depuis le précédent rapport NIEM de 2018 pour encourager les réfugiés à participer à la vie citoyenne. Conformément aux objectifs de la Stratégie nationale, la DiAir pilote depuis fin 2018 le programme national « Volont'R », mis en œuvre en 2019 par Unis-Cité, la Ligue de l'enseignement, Concordia et Solidarités-Jeunesses, qui a permis le déploiement de près de 2 000 missions de service civique en faveur de l'accueil et l'intégration des réfugiés. Plus d'un an après le lancement du projet, près de 300 jeunes réfugiés âgés de 18 à 25 ans ont notamment pu s'engager dans le cadre de ces missions. Si le déploiement de telles initiatives est louable et permet à certains bénéficiaires de valoriser leur engagement civique notamment dans le cadre de leur projet d'insertion professionnelle, elles ne doivent pas devenir un substitut à l'emploi.

La participation des réfugiés étant indispensable pour concevoir et évaluer les dispositifs et les politiques publiques les concernant, on note également, depuis le précédent rapport NIEM, le développement d'initiatives visant à recueillir la parole de ces derniers, portées par des opérateurs associatifs tout comme les acteurs institutionnels. Les membres de la DiAir rencontrent ainsi des réfugiés à l'occasion de chacun de leurs déplacements[152] et ont organisé le 25 novembre 2019, à l'occasion de l'Agora annuel, un atelier proposant une réflexion sur ce sujet avec l'ensemble des acteurs de l'intégration, dont des personnes réfugiées.

Si les associations gestionnaires de structures d'hébergement ont notamment l'obligation de mettre en place des instances de participation dans les Cada et CPH sous forme de Conseils de la Vie Sociale (CVS), de groupes de parole thématiques, ou encore de réunions annuelles des résidents[153], ces derniers sont plus ou moins actifs selon les centres. France terre d'asile a choisi d'aller plus loin en organisant, en 2018,

[152] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.
[153] Article L311-3 du code de l'action sociale et des familles.

une consultation des usagers au niveau national afin de recueillir la parole des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des mineurs isolés étrangers sur leurs attentes et besoins à l'égard des services proposés par l'association[154]. Le recueil de la parole des publics non hébergés demeure toutefois un défi.

Outre les initiatives de recueil de la parole, de nombreux réfugiés choisissent de s'engager en tant que bénévoles dans le milieu associatif ou encore fondent leur propre association afin de faire entendre leur voix, à l'image de l'association « Réseau des exilés en France » fondée par Yasin Abdi Jama, un réfugié somalien. Au niveau national, la création d'une instance participative formalisée, qui permettrait de consulter l'avis des personnes réfugiées et de co-construire les politiques publiques, a été proposée à l'occasion de l'Agora de la DiAir du 25 novembre 2019[155]. Au niveau local, les résidents étrangers qui n'ont pas acquis la nationalité française ne disposent toujours pas du droit de vote aux élections locales et demeurent ainsi exclus du débat public. Des initiatives se sont toutefois développées au niveau local pour favoriser la participation des résidents étrangers à la vie citoyenne et politique locale, à l'image des conseils consultatifs des résidents étrangers qui ont été mis en place dans certaines collectivités. Ces derniers ne sont toutefois pas pérennes[156].

9.3. Le développement d'initiatives pour changer les regards sur les réfugiés

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

- 🕑 *Action n° 66 : Lancer une grande campagne de communication nationale*
- ✓ *Action n°67 : La création d'une plate-forme numérique, le Lab'R*
- 🕑 *Action n° 11 : Donner aux réfugiés les outils adéquats pour construire leur parcours*

Changer les regards sur les réfugiés est également nécessaire afin de lutter contre les préjugés à l'égard de ce public et les discours ambiants hostiles qui dépeignent parfois l'arrivée de réfugiés sur les territoires comme une menace et non comme une opportunité. Afin de pacifier ce sujet dans les débats, la DiAir a soutenu, dès 2018, des actions de communication au niveau national : des expositions photographiques

[154] France terre d'asile, *Parole aux usagers : Consultation nationale des bénéficiaires de France terre d'asile*, janvier 2020.
[155] Bilong S., *La participation des personnes exilées : des pistes pour repenser l'intégration*, *Études de l'Ifri*, Ifri, mai 2020.
[156] *Ibid.*

telles que « Odyssée Europa »[157] et « D'ici »[158], ou encore la production de matériel de sensibilisation à l'occasion du concours « No(s) cliché(s) : les réfugiés, une chance pour la France »[159] ou la réalisation de portraits vidéo témoignant de parcours d'intégration réussis[160]. Partant du postulat que l'évolution des regards doit nécessairement passer par la lutte contre la diffusion d'informations erronées ou « intox », la DiAir soutient également le développement du réseau « Désinfox–Migrations » dont l'objectif est de promouvoir le partage de bonnes informations relatives à la migration et à l'intégration.

Afin d'associer les acteurs de la société civile et les opérateurs associatifs et institutionnels à la réflexion sur la stratégie à adopter pour changer les regards sur les réfugiés et identifier des solutions pour faciliter leur intégration, la DiAir a également constitué le « Lab'R », une instance permettant l'échange d'informations, d'idées et de bonnes pratiques entre les différents membres du réseau[161]. Toutefois, les actions de communication visant à combattre les préjugés sur les réfugiés et à sensibiliser l'opinion publique sur ce sujet demeurent ponctuelles. Face à la montée des discours haineux qui ciblent les réfugiés, des efforts supplémentaires sont à accomplir afin que ces initiatives puissent toucher un plus large public.

Conformément aux objectifs de la Stratégie nationale, la DiAir a notamment déployé fin 2019 dans le cadre du « Lab'R » la plateforme numérique « Réfugiés.info », qui vise à fournir aux bénéficiaires d'une protection internationale des informations fiables et utiles à leurs démarches d'intégration en France, disponibles dans plusieurs langues. S'agissant d'une plateforme collaborative, elle est alimentée et enrichie régulièrement par une communauté d'acteurs, dont France terre d'asile à travers le projet européen Reloref. Afin de s'assurer que la plateforme répond aux besoins des réfugiés, la DiAir a associé ces derniers à sa conception, en les conviant notamment à des tests utilisateurs en mai 2019[162]. Bien que positif, le développement de ce type d'outils suppose de faciliter l'accès des réfugiés à un équipement numérique et de les former à la maîtrise de ce dernier.

---

[157] Exposition photographique du 20 juin au 20 juillet 2018 proposée par la DiAir. Retrouvez le matériel de cette exposition en ligne à l'adresse suivante :
https://accueil-integration-refugies.fr/wp-content/uploads/2018/06/livret-expo-magnum-juin-2018-ECRAN.pdf

[158] Exposition photographique du 3 au 31 mai 2019 à l'Hôtel de Ville de Paris réalisée par huit journalistes réfugiés, en collaboration avec des photographes de Magnum Photos. Retrouvez les textes des journalistes à l'adresse suivante :
https://mediastore.magnumphotos.com/CoreXDoc/MAG/Media/TRMisc/2/9/3/3/NN1MSC7614.pdf

[159] Retrouvez le matériel et les lauréats du concours à l'adresse suivante : www.nos-cliches-refugies.fr

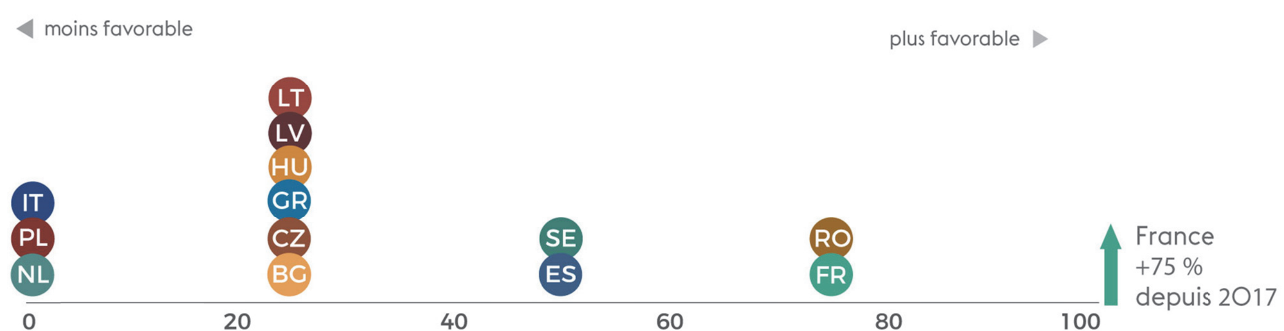
[160] Série de vidéo « Portraits de réfugiés » réalisée en 2019 à l'initiative de la DiAir, en collaboration avec la DGEF et la Dihal. Retrouvez les vidéos au lien suivant :
https://accueil-integration-refugies.fr/2019/02/12/serie-video-portraits-de-refugies/

[161] Pour plus d'informations sur ces derniers, se référer au chapitre dédié au pilotage de la politique d'intégration.

[162] Entretien avec Angèle Archimbaud, DiAir, 17 juin 2019.

9.4. Les données à l'échelle européenne

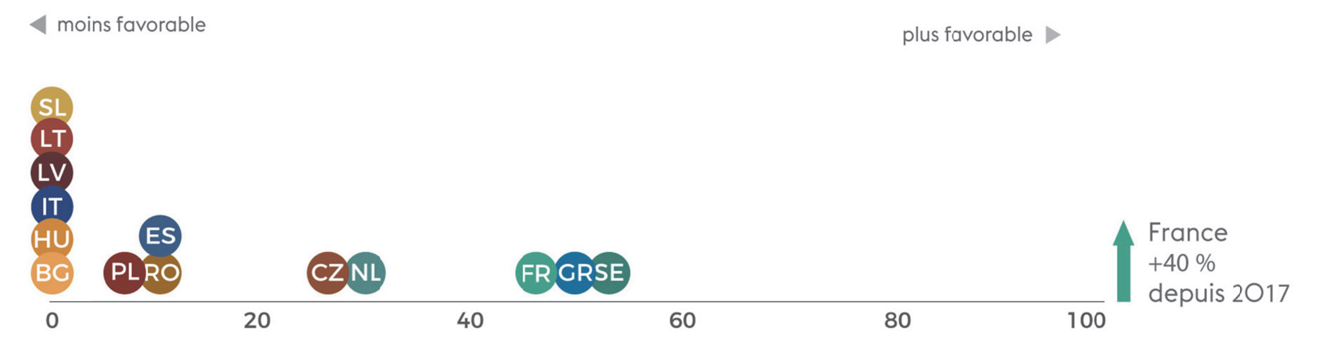




Indicateurs évalués :

- Attentes mutuelles des bénéficiaires d'une protection internationale et des membres de la société d'accueil
- Sensibilisation sur la situation spécifique des bénéficiaires d'une protection internationale

Étape: définir le cadre juridique



Indicateurs évalués :

- Coordination avec les autorités régionales et locales en matière de cohésion sociale
- Encouragement d'initiatives bénévoles en complément des politiques publiques
- Efforts pour encourager la participation des bénéficiaires d'une protection internationale à la vie citoyenne
- Participation aux processus de consultations nationales
- Participation aux processus de consultations locales

L'adoption en juin 2018 de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés a propulsé la **France** en tête des pays européens disposant des standards politiques les plus élevés pour favoriser les liens entre les bénéficiaires d'une protection internationale et la société civile, aux côtés de la **Roumanie**. Un pan entier de la Stratégie française vise par ailleurs à atteindre cette priorité, en s'appuyant notamment sur le rôle actif et l'engagement de l'ensemble de la société civile.

L'évolution positive en France concerne également un certain nombre d'indicateurs liés à la mise en œuvre et la collaboration, plaçant la France juste derrière la Suède et la Grèce. Tout comme en Suède, la France met désormais en œuvre des mesures pour encourager la participation des réfugiés à la vie citoyenne, notamment à travers des missions de service civique, et accorde un rôle central aux autorités territoriales pour favoriser la cohésion sociale au niveau local.

10. Zoom sur l'intégration des personnes réinstallées

Offrant une voie d'accès en Europe sûre et légale aux personnes en besoin de protection, les programmes de réinstallation connaissent depuis 2015 un véritable essor. Comme le mentionnait le rapport NIEM de 2018, l'intégration de ce public représente toutefois un enjeu spécifique compte tenu des vulnérabilités importantes que ces derniers présentent et des attentes qu'ils ont sur les perspectives d'intégration en France en amont de leur arrivée. Dans le cadre des engagements européens, le président de la République Emmanuel Macron s'était engagé auprès du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), en octobre 2017, à accueillir 10 000 personnes en besoin de protection d'ici fin octobre 2019 : 7 000 en provenance du Moyen-Orient et 3 000 en provenance du Tchad et du Niger. La France figure parmi les pays européens accueillant le plus de personnes *via* ce mécanisme de protection avec 9 965 personnes réinstallées entre 2017 et fin 2019[163]. Le gouvernement a renouvelé cet engagement le 12 novembre 2019, en promettant d'accueillir 10 000 personnes supplémentaires en 2020 et 2021[164].

Outre le programme européen, la France a également signé en 2008 un accord-cadre de coopération avec le HCR, permettant la mise en place d'un programme permanent de réinstallation pour une centaine de personnes par an[165]. Bien qu'ayant été déployé depuis plus longtemps, le programme permanent n'est piloté que par la DGEF en lien avec cinq associations. Il souffre par conséquent d'un système de pilotage moins avancé que son équivalent européen - piloté en administration centrale par la DGEF, la DiAir, la Dihal avec l'appui des autorités déconcentrées de l'État et des 21 opérateurs associatifs implantés sur tout le territoire national – au détriment ainsi des perspectives d'intégration de ses bénéficiaires.

Dans le cadre de l'étude NIEM, un groupe de travail associant acteurs institutionnels et associatifs a été organisé par France terre d'asile le 28 novembre 2019, afin d'identifier les enjeux liés aux parcours d'intégration des réfugiés arrivant *via* les programmes de réinstallation, ainsi que les bonnes pratiques existantes à l'échelle nationale. Un *focus group* avec sept personnes syriennes réinstallées dans le département de Loire-Atlantique a notamment été organisé dans le cadre de la recherche, en novembre 2019, dans le but de recueillir directement l'expérience des

---

[163] Réseau européen des migrations, point de contact français, *Rapport annuel 2019 sur les politiques d'immigration et d'asile en France partie 2*, avril 2020.
[164] Ministère de l'Intérieur et ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, instruction du 12 novembre 2019 relative à la nouvelle organisation de l'accueil des réfugiés réinstallés à partir de l'année 2020.
[165] Accord-cadre de coopération entre le Gouvernement de la République française et l'Office du Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, 4 février 2008.

bénéficiaires, d'identifier les freins, mais également les ressources qu'ils ont pu mobiliser, de leur arrivée en France à leur intégration à l'issue de leur accompagnement social par France terre d'asile[166].

10.1. Une politique de répartition renforcée mais encore déséquilibrée

Comme l'indiquait le rapport NIEM de 2018, le Gouvernement a fixé, dès fin 2017, des objectifs d'accueil aux préfets de région dans l'optique de mieux répartir sur l'ensemble du territoire national les réfugiés, y compris les bénéficiaires des programmes européens de réinstallation, afin de soulager les territoires en tension. Les personnes réinstallées sont ainsi accueillies dans les régions selon une clé de répartition prenant en compte les caractéristiques des territoires : population, logements disponibles, demandes d'asile déposées, PIB, effort déjà fourni en matière de réinstallation ou encore proximité des services, notamment en matière de soins. Les préfectures décident ensuite de la répartition de ce public au sein des départements et identifient les communes prêtes à accueillir ces personnes. Si certaines préfectures ont mis en place des comités de pilotage au niveau infradépartemental afin d'informer et rassurer les élus locaux quant à l'accueil de personnes réinstallées[167], il apparaît toutefois que d'autres préfectures sont moins impliquées dans ce rôle de pédagogie et de mobilisation des élus locaux, laissant aux opérateurs associatifs la tâche de convaincre ces derniers, et rendant ainsi la captation de logements parfois plus compliquée. Ainsi, si un total de 8 556 réfugiés réinstallés ont pu accéder à un logement au total à la fin 2019 (soit 88 % des réinstallés accueillis[168]), l'accueil sur le territoire demeure déséquilibré. Près de 10 départements n'ont en effet pas contribué à l'accueil de réfugiés réinstallés en 2018-2019[169]. De même, bien que le consentement des maires ne soit nécessaire que pour les communes de moins de 2 000 habitants, l'adhésion de ces derniers au projet d'accueil des personnes réinstallées est, en pratique, essentielle afin de mettre à profit les ressources de la commune et des communautés hôtes pour favoriser l'intégration des personnes accueillies et éviter les réactions hostiles des populations locales.

[166] Les participants ont tous été accompagnés par France terre d'asile dans le cadre du projet « France Accueil Accompagnement Réinstallés » (Faar), financé par le Fonds Asile, Migration et Intégration. Arrivés entre février et mai 2018, ils étaient tous, par conséquent, au terme de leur période d'accompagnement social d'un an à la date de réalisation du *focus group*.
[167] C'est le cas, par exemple, de la DDCSPP de Dordogne. Groupe de travail NIEM, *L'intégration des personnes réinstallées en France : entre bonnes pratiques et perspectives futures*, 28 novembre 2019.
[168] DGEF, Comité de suivi de la politique de l'asile, 11 février 2020.
[169] *Ibid.*

Dans le cadre du nouvel engagement de l'État en 2020, la mise en œuvre opérationnelle de l'accueil et du suivi des personnes réinstallées est déconcentrée aux collectivités territoriales, conformément à la circulaire du 12 juin 2019[170]. Depuis début 2020, les préfectures sont ainsi responsables du conventionnement pluriannuel avec les opérateurs associatifs de la réinstallation, ce qui incombait auparavant à la DGEF. Chaque région a ainsi un objectif de personnes à accueillir et identifie, en lien avec les préfectures, les départements qui sont en mesure d'accueillir ce public. Un référent réinstallation doit également être nommé au niveau régional afin de contribuer au pilotage de l'accueil et de l'intégration du public réinstallé sur le territoire, avec l'ensemble des acteurs concernés. Selon la DiAir et la DGEF, cette nouvelle organisation devrait permettre une plus grande implication des départements et des acteurs locaux dans l'accueil et l'intégration des personnes réinstallées[171]. Toutefois, les programmes de réinstallation ayant été temporairement suspendus dès début 2020 en raison de la crise sanitaire mondiale provoquée par la pandémie de Covid-19, les engagements d'accueil pris par les pays risquent d'être fortement impactés.

Selon la politique de répartition menée par le Gouvernement, de nombreuses personnes réinstallées ont été accueillies dans des communes situées dans des territoires ruraux ou semi-ruraux, qui présentent l'avantage de disposer de davantage de logements vacants et à un coût plus abordable que dans les grandes agglomérations. Ces territoires posent néanmoins des défis spécifiques en matière d'intégration : éloignement des services publics et mobilité difficile, sentiment d'isolement, carence de l'offre de soins locale ou encore manque d'opportunités professionnelles, en particulier pour les réfugiés les plus qualifiés. En effet, la clé de répartition de la politique d'accueil ne prend pas en compte le bassin d'emploi de la région parmi ses critères. Une meilleure prise en compte du profil et des compétences professionnelles des personnes accueillies et des opportunités des territoires pour favoriser les perspectives d'intégration demeure, par conséquent, un enjeu majeur. Une étude de l'Ifri relative à l'intégration de personnes réinstallées dans les zones rurales, parue en juillet 2019, brise toutefois les idées reçues en indiquant que les freins à l'intégration liés à ces territoires sont souvent compensés par une forte mobilisation citoyenne et une meilleure coopération des acteurs locaux par rapport aux métropoles, qui permettent souvent de créer des conditions favorables à l'intégration des personnes accueillies[172].

[170] Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

[171] Groupe de travail NIEM, *L'intégration des personnes réinstallées en France : entre bonnes pratiques et perspectives futures*, 28 novembre 2019.

[172] Tardis M., *Une autre histoire de la « crise des réfugiés ». La réinstallation dans les petites villes et les zones rurales en France, Études de l'Ifri*, Ifri, juillet 2019.

Bonne pratique

Face au constat que les jeunes de moins de 25 ans représentent une grande part du public accompagné dans le cadre du programme européen de réinstallation en 2018–2019, la DGEF a lancé fin 2019, en partenariat avec l'Afpa, le projet « Start HOPE », un programme pilote d'accompagnement vers l'emploi dédié aux jeunes réinstallés âgés de 18 à 25 ans. Déployé jusqu'à présent sur quelques territoires pilotes, dont Chartres, Istres ou encore Bayonne, le projet fournit un accompagnement social ainsi que des cours intensifs de français à des cohortes mixtes, composées de réfugiés réinstallés et « en local », en amont d'un accompagnement ciblé vers l'emploi. Les réfugiés réinstallés sont hébergés pendant un an et bénéficient de six mois d'accompagnement supplémentaires par rapport au reste de la cohorte.

10.2. Un parcours vers l'autonomie semé d'embuches

Ce que prévoyait la Stratégie nationale :

✓ *Action n° 35 : ouvrir 1 000 places en centres de transit et en logements « passerelles » destinées à accueillir et accompagner les réinstallés les plus vulnérables avant leur entrée dans un logement autonome*

À leur arrivée dans les territoires, les personnes réinstallées bénéficient d'un hébergement dédié ainsi que d'un accompagnement social d'une durée d'un an réalisé par des opérateurs associatifs, visant à favoriser leur parcours d'intégration et d'autonomisation. Alors que la majorité des personnes réinstallées sont accueillies dans un logement social, la DGEF a signé, en août 2018, une convention avec la Fédération Soliha dans le but d'étendre l'accueil de ce public au parc privé[173].

Dans la mesure où l'identification d'un logement adapté aux besoins peut prendre de longs mois et retarder l'arrivée des personnes en France, les centres de transit ou « sas » se sont multipliés en 2018 afin d'accélérer les transferts depuis les pays de premier accueil, conformément aux objectifs de la Stratégie nationale. Pour les personnes en provenance d'Afrique subsaharienne qui présentent souvent des

[173] Soliha (Solidaires pour l'habitat) est un Mouvement associatif du secteur de l'amélioration de l'habitat qui agit en faveur des personnes défavorisées, fragiles ou vulnérables. Parmi ses actions, Soliha mobilise le parc locatif privé à des fins sociales.

traumatismes importants, un accompagnement renforcé de quatre mois est proposé au sein des centres d'accueil provisoires, en amont de leur entrée dans un logement pérenne et autonome. Un accompagnement de huit mois supplémentaires est assuré par les opérateurs associatifs dans ce cadre. Toutefois, la difficulté de mobilisation de certains types de logements, tels que ceux adaptés aux personnes à mobilité réduite, maintient parfois ces derniers dans les centres de transit pendant de nombreux mois.

Le groupe de travail et le *focus group* menés dans le cadre de l'étude ont permis de mettre en lumière que la durée d'un an de l'accompagnement individualisé s'avère trop brève pour permettre aux personnes d'atteindre une autonomie suffisante pour mener seules l'ensemble des démarches d'insertion. De nombreux freins à l'intégration subsistent ainsi au terme de l'accompagnement, qu'il s'agisse de problèmes de santé ou de difficultés d'insertion professionnelle, dues notamment aux difficultés d'apprentissage de la langue française.

Les réfugiés réinstallés syriens qui ont participé au *focus group* organisé dans le cadre du projet estiment ainsi que la formation linguistique dispensée dans le cadre du CIR, y compris depuis sa réorganisation en mars 2019, est insuffisante pour réussir à accéder à un emploi correspondant à leurs qualifications ou compétences, ou encore pour pouvoir se rendre à des rendez-vous médicaux sans l'assistance de bénévoles. Bien que les participants aient souligné le rôle essentiel que jouent les bénévoles dans l'apprentissage de la langue, notamment dans l'attente de commencer les cours de l'Ofii, ils regrettent que ces derniers ne disposent pas toujours des compétences pédagogiques nécessaires pour animer les ateliers linguistiques.

La durée d'accompagnement d'un an est d'autant plus courte pour les bénéficiaires du programme de réinstallation permanent qui doivent passer par la procédure d'asile à leur arrivée sur le territoire, ce qui diffère les démarches nécessaires à l'ouverture des droits sociaux. Les services sociaux de droit commun, qui devraient prendre le relais de la prise en charge des personnes réinstallées à l'issue de l'accompagnement, apparaissent en outre peu impliqués et formés aux besoins spécifiques du public réfugié[174].

Comme le souligne la Stratégie nationale, les réfugiés accueillis dans le cadre des programmes de réinstallation sont particulièrement vulnérables au regard de leur parcours d'exil. Les personnes provenant des pays d'Afrique subsaharienne, notamment celles évacuées de Libye, présentent souvent des traumatismes physiques ou psychiques importants qui nécessitent une prise en charge sanitaire

[174] Groupe de travail NIEM, *L'intégration des personnes réinstallées en France : entre bonnes pratiques et perspectives futures,* 28 novembre 2019.

immédiate à leur arrivée en France. Or, l'introduction d'un délai de carence de trois mois pour amorcer la procédure d'affiliation à la protection universelle maladie (PUMa) au 1er janvier 2020 risque de ralentir la prise en charge sanitaire des bénéficiaires du programme de réinstallation permanent à leur arrivée en France, impactant de ce fait les douze mois d'accompagnement. De même, la volonté du Gouvernement, annoncée le 6 novembre 2019, de mettre fin au versement rétroactif du Revenu de solidarité active (RSA) minoré du montant de l'Allocation pour demandeurs d'asile risque d'accroître la précarité financière des bénéficiaires et de retarder le glissement du bail au nom des réfugiés, et par conséquent, l'accès à un logement pérenne[175].

Malgré ces différents obstacles, le groupe de travail organisé dans le cadre du projet a permis de mettre en lumière de bonnes pratiques de certaines préfectures et de leurs DDCSPP, qui ont su articuler le programme de réinstallation aux programmes locaux ciblés pour l'intégration des réfugiés, qui prennent le relais de l'accompagnement à l'issue des douze mois de prise en charge[176]. Certaines DDCSPP mobilisent ainsi les projets financés dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour accompagner les personnes réinstallées vers l'emploi, ou encore les projets financés sur le programme 104, notamment afin de mettre en place des formations linguistiques complémentaires à celle dispensée dans le cadre du CIR.

[175] Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration, *20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration*, Dossier de presse, 6 novembre 2019.
[176] Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations.

Conclusion et recommandations

La mise en œuvre de la Stratégie nationale, dont l'essentiel des actions a été déployé au cours de l'année 2019, a permis le développement de politiques plus ciblées et de dispositifs d'accompagnement plus adaptés aux besoins et profils des bénéficiaires d'une protection internationale. Les résultats de l'étude comparative NIEM révèlent par ailleurs que la France se place parmi les pays européens ayant connu les développements les plus favorables depuis 2017, et ce, dans dix des douze dimensions de l'intégration étudiées dans le cadre du projet. Ces avancées positives se traduisent, entre autres, par le renforcement du pilotage de la politique d'intégration au niveau national et local, un droit au séjour sécurisé pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, la réforme du CIR, un meilleur accompagnement vers l'emploi notamment pour les jeunes réfugiés de moins de 25 ans, ainsi que le développement d'initiatives visant à favoriser la participation des réfugiés à la vie citoyenne.

Pour autant et bien qu'il s'agisse d'une évaluation à mi-parcours, le rapport témoigne de défis persistants concernant certaines dimensions clés du parcours d'intégration deux ans après l'adoption de la Stratégie nationale : restrictions légales d'accès à certaines professions, manque de reconnaissance des diplômes et des compétences, blocages et disparités territoriales pour l'accès aux droits sociaux ou encore difficultés d'accès aux soins, y compris pour les personnes les plus vulnérables. L'accès des réfugiés à l'hébergement et au logement pérenne reste également un enjeu majeur, les récents efforts de développement des structures d'hébergement transitoires et de captation de logements demeurant insuffisants au regard du nombre croissant de personnes obtenant une protection internationale depuis 2017. Enfin, la prolifération inquiétante de discours hostiles à l'égard des personnes migrantes souligne la nécessité de développer les initiatives visant à changer les regards sur ce public.
L'étude NIEM nous a ainsi permis de développer des pistes de réflexion et de formuler des recommandations pour lever ces différents freins et favoriser les parcours d'intégration des réfugiés sur le long terme.

1. La coordination de la politique d'intégration

- *Accroître la coordination des acteurs de la politique d'intégration et l'articulation entre les différents dispositifs d'accompagnement existants :*

La mise en œuvre de la Stratégie nationale a permis de rénover la gouvernance nationale et locale de la politique d'intégration des réfugiés. La création de la DiAir a notamment fait naître une approche interministérielle, permettant le déploiement

de nouvelles initiatives ciblées, à l'image de l'appel à projets pour l'intégration professionnelle des réfugiés lancé par le ministère du Travail dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences. La Stratégie a également conféré un rôle clé aux collectivités territoriales dans le modèle de gouvernance locale, avec la nomination de coordonnateurs régionaux et départementaux de la politique d'intégration, ainsi que la mise en place de comités de pilotage réunissant l'ensemble des acteurs de l'intégration présents sur le territoire. Malgré ces avancées, la coordination des différents acteurs de l'intégration et l'articulation entre les dispositifs ciblés et ceux de droit commun nécessitent d'être renforcées pour permettre de construire des parcours d'accompagnement fluides.

2. Le Contrat d'intégration républicaine (CIR)

- *Renforcer l'entretien personnalisé d'accueil et la formation des auditeurs de l'Ofii sur les dispositifs ciblés d'accompagnement vers l'emploi :*

Malgré la réforme du parcours d'intégration républicaine en mars 2019, l'entretien personnalisé d'accueil demeure souvent trop succinct. L'information et l'orientation de l'Ofii vers les dispositifs ciblés d'accompagnement vers l'emploi, dont peuvent bénéficier les réfugiés, devraient être renforcées lors de cette étape ou à l'issue du CIR. Cela suppose également de former davantage les auditeurs de l'Ofii sur l'ensemble des initiatives existantes, voire de recruter des profils plus spécialisés, tels que des chargés d'insertion.

- *Allonger davantage la durée de la formation civique :*

La formation civique, bien que renforcée et modernisée depuis le 1er mars 2019, devrait être portée à 60 heures afin de se rapprocher des meilleurs standards européens et de pouvoir traiter l'ensemble des thèmes prévus par le cahier des charges de manière exhaustive, comme le préconisait Aurélien Taché en 2018.

3. L'apprentissage linguistique

- *Développer une offre linguistique à destination des demandeurs d'asile hébergés, prise en charge par l'État :*

Pierre angulaire de la politique d'intégration, la maîtrise de la langue demeure pourtant un défi pour de nombreux réfugiés, en partie car ils ne bénéficient pas de cours de langue pendant leur demande d'asile. France terre d'asile demande en ce sens que des cours de français soient délivrés dans les centres d'hébergement et dispensés par des intervenants diplômés en FLE.

- *Accorder moins d'importance au nombre d'heures dispensées et davantage au niveau à atteindre :*

S'il est encore tôt pour dresser un bilan du renforcement du nombre d'heures de formation prévues dans le cadre du CIR depuis mars 2019, il apparaît essentiel d'élever l'exigence de niveau linguistique à atteindre au terme des formations, au niveau A2 du CECRL. Cela permettrait notamment aux réfugiés d'intégrer plus aisément des dispositifs d'accompagnement ciblés requérant un tel niveau.

- *Prendre en charge les certifications linguistiques des niveaux A2 et B1 :*

À l'issue des formations, une certification linguistique des niveaux A2 et B1 du CECRL prise en charge par l'Ofii devrait être proposée, au même titre que pour le niveau A1.

- *Développer davantage les formations linguistiques à visée professionnelle :*

En adéquation avec les objectifs de la Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés, il apparaît nécessaire de développer davantage les formations linguistiques à visée professionnelle, notamment dans le cadre du CIR, afin de construire des parcours d'accompagnement vers l'emploi cohérents et sans ruptures.

4. L'emploi et la formation professionnelle

- *Garantir/ouvrir l'accès de la reconnaissance des qualifications aux personnes sans documentation :*

Les dispositifs de reconnaissance des diplômes étrangers, des qualifications et de l'expérience doivent être accessibles pour tous les bénéficiaires d'une protection internationale, même ceux démunis de toute documentation, sur le modèle de certains pays européens tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Le développement de projets favorisant la reconnaissance des compétences transversales, autrement désignées sous le nom de « *soft skills* », doit également être encouragé afin de lutter contre le déclassement professionnel des personnes dépourvues de diplômes.

- *Réduire le nombre de professions fermées aux étrangers :*

De nombreuses professions demeurent encore fermées aux étrangers sans que cela se justifie. Il conviendrait ainsi de revoir la liste des professions réglementées, et notamment d'ouvrir la Fonction publique (hors postes sensibles) à tous les étrangers résidant légalement en France.

- *Soutenir le déploiement des programmes d'accompagnement intégrés et développer les projets ciblés, notamment à destination des femmes :*

Les parcours d'accompagnement intégrés alliant formation linguistique et accompagnement vers l'emploi et le logement doivent être encouragés. Le développement de projets ciblés en faveur de l'insertion professionnelle des femmes réfugiées, actuellement sous-représentées au sein de ces derniers, doit également être une priorité.
Il est important de veiller à l'articulation de ces parcours intégrés avec les dispositifs de droit commun destinés à l'ensemble des personnes les plus éloignées de l'emploi (IAE, Parcours emploi compétences).

- *Encourager le développement de partenariats avec des entreprises :*

Le développement de partenariats avec des entreprises ayant produit des résultats encourageants pour favoriser l'employabilité des réfugiés, ces efforts doivent être encouragés et étendus à un plus large spectre de secteurs d'activités. Il serait également nécessaire de sensibiliser et renforcer la connaissance des entreprises du public réfugié, qui présument à tort que l'embauche d'un bénéficiaire d'une protection internationale entraîne des contraintes administratives trop importantes.

- *Encourager le développement de programmes d'accompagnement vers l'emploi dédiés aux réfugiés de moins de 25 ans sur l'ensemble du territoire national et pérenniser le dispositif « Pial » :*

Les réfugiés de moins de 25 ans se retrouvent souvent en situation de grande précarité, ne pouvant bénéficier des minima sociaux et ne disposant généralement pas des prérequis linguistiques nécessaires pour intégrer les dispositifs de droit commun d'accompagnement vers l'emploi, notamment ceux pilotés par les missions locales dans le cadre du Pacea. Le développement de Garanties jeunes adaptées aux profils et besoins des jeunes réfugiés non-francophones doit être encouragé en ce sens. Cela suppose également de renforcer l'articulation entre les Missions locales et les dispositifs d'insertion au niveau local, afin que les réfugiés puissent bénéficier de ce type d'accompagnement sur l'ensemble du territoire. En outre, le dispositif « Pial », expérimenté depuis fin 2018 et intégrant une phase préalable de formation linguistique et un accompagnement renforcé dans le cadre du Pacea, doit être pérennisé au vu des résultats encourageants constatés par les acteurs de terrain pour favoriser l'accès aux dispositifs de droit commun. En parallèle, il apparaît nécessaire de renforcer la coordination de l'ensemble des acteurs de la jeunesse afin de favoriser l'insertion professionnelle de ce public.

5. Le logement et la mobilité

- *Poursuivre la sensibilisation des bailleurs sociaux aux droits et spécificités du public réfugié :*

La méconnaissance des droits des réfugiés représentant un frein persistant à l'accès au logement social, il conviendrait de poursuivre les efforts engagés en termes de sensibilisation des bailleurs sociaux aux droits et spécificités du public réfugié.

- *Faciliter l'accès au parc privé grâce aux dispositifs de garantie locative :*

L'accès au parc privé doit être facilité en étendant notamment les conditions d'accès aux dispositifs de garantie de loyer, tels que Visale ou Loca-pass, à l'ensemble des réfugiés de plus de 30 ans en recherche active d'emploi.

- *Poursuivre l'ouverture de places de CPH, en particulier les places spécialisées pour les plus vulnérables :*

Bien que l'ouverture de près de 3 500 nouvelles places de CPH entre fin 2018 et 2019 constitue un effort sans précédent, l'augmentation du nombre de personnes protégées ces dernières années suppose d'accroître davantage le nombre de places disponibles au sein de ces structures. En outre, la hausse du nombre de personnes présentant des vulnérabilités spécifiques et souffrant de troubles psychiques nécessite d'ouvrir davantage de places spécialisées et d'allouer davantage de moyens aux CPH pour répondre aux besoins croissants en santé mentale des résidents. Cela est d'autant plus crucial que ces structures sont souvent implantées dans des zones rurales ou semi-rurales qui connaissent des problématiques de désertification médicale et des difficultés d'accès aux soins spécialisés.

- *Soutenir le développement de projets prenant en compte les opportunités professionnelles pour favoriser l'attractivité des parcours en mobilité géographique et favoriser les synergies entre les programmes existants :*

Les parcours en mobilité géographique qui se développent depuis 2015, souvent vers des zones rurales, pâtissent d'un manque d'attractivité, notamment car les réfugiés redoutent le manque de perspectives professionnelles dans le territoire de relogement. Afin de rassurer les potentiels intéressés, les projets proposant un appariement entre l'offre de logement et les opportunités d'emploi doivent être soutenus et les synergies entre les programmes d'ores et déjà existants doivent être favorisées.

- *Faciliter l'accès au permis de conduire pour favoriser la mobilité vers les zones rurales :*

La difficulté d'accès au permis de conduire constituant souvent un frein important dans le cadre des parcours en mobilité géographique ou encore des programmes de réinstallation, il conviendrait d'en faciliter l'accès pour les réfugiés, en supprimant la condition de réciprocité pour l'échange du permis de conduire et en développant les auto-écoles sociales ainsi que les aides pour financer le passage de l'examen du permis en France.

- *Développer des solutions de logement adaptées, notamment innovantes, pour les personnes isolées :*

L'évolution des profils des personnes accueillies ces dernières années (davantage de personnes isolées que de familles) renforce également l'enjeu de développer des solutions de relogement adaptées aux besoins. Le développement de « logements passerelles », de dispositifs de cohabitation intergénérationnelle, ou encore de colocations solidaires, doit être encouragé en ce sens.

6. La santé

- *Supprimer le délai de carence pour l'accès à la Protection universelle maladie :*

France terre d'asile demande le retrait du délai de carence de trois mois instauré en janvier 2020 pour accéder à la PUMa. Celui-ci retarde l'accès aux soins indispensables pour certains demandeurs d'asile et réfugiés, notamment ceux souffrant de traumatismes liés aux causes de l'exil ou aux épreuves subies pendant le parcours migratoire. Les réfugiés issus du programme de réinstallation permanent, qui doivent passer par la procédure d'asile à leur arrivée en France et qui présentent souvent des vulnérabilités médicales importantes, nécessitent également une prise en charge sanitaire le plus tôt possible.

- *Développer le recours à l'interprétariat professionnel au sein du système de santé :*

L'accès des réfugiés aux soins, notamment en matière de santé mentale, doit également être garanti, y compris par le développement du recours à l'interprétariat professionnel au sein du système de santé.

- *Renforcer l'information sur les dispositifs de médiation en cas de refus de soin :*

Concernant les refus de soins dont sont victimes de nombreux bénéficiaires de la complémentaire santé, dont les réfugiés, il conviendrait de renforcer l'information

sur les dispositifs de médiation qu'il est possible de saisir, tels que les médiateurs des Caisses primaires d'assurance maladie compétentes.

- *Former davantage les praticiens sur les besoins en santé mentale des réfugiés et les dispositifs existants :*

La formation des professionnels de santé de droit commun sur les besoins en santé mentale des personnes exilées, ainsi que sur les structures existantes pour les prendre en charge, doit également être renforcée.

7. Résidence et droit au séjour

- *Harmoniser les pratiques entre les préfectures pour la délivrance des titres de séjour :*

Bien que la loi du 10 septembre 2018 ait sécurisé le droit au séjour des parents d'enfants réfugiés, des pratiques discrétionnaires ont été observées dans certaines préfectures. De même, il est apparu que certaines préfectures ne procèdent pas à la délivrance des premiers titres de séjour tant que les actes d'état civil n'ont pas été établis par l'Ofpra ou que les réfugiés ont accédé à une solution de relogement pérenne, ce qui conduit à des délais pouvant aller jusqu'à plusieurs mois.

- *Garantir le respect du délai maximal de trois mois pour la délivrance des titres de séjour :*

La délivrance des titres de séjour dans un délai maximal de trois mois à compter de la décision d'octroi d'une protection internationale par l'Ofpra ou la CNDA doit être garantie, conformément à la législation.

8. L'accès aux droits

- *Développer l'usage de l'attestation familiale provisoire dans les démarches d'accès aux droits :*

La loi du 10 septembre 2018 a permis d'accélérer sensiblement les démarches d'ouverture des droits sociaux pour les bénéficiaires d'une protection internationale, en prévoyant notamment la délivrance d'une attestation familiale provisoire dans l'attente de la reconstitution de l'état civil par l'Ofpra. Ce nouvel outil n'étant pas encore connu de tous, y compris du réseau formé par les caisses d'allocations familiales (CAF), il conviendrait de travailler à son appropriation par l'ensemble des acteurs.

- *Modifier le Code de la Sécurité sociale afin d'inclure la fratrie des enfants réfugiés dans le calcul des prestations familiales :*

Concernant le versement de prestations familiales minorées pour les frères et sœurs étrangers d'enfants réfugiés, le Code de la Sécurité sociale devrait être modifié afin d'ouvrir les droits au profit de tous les enfants de la fratrie.

- *Lever les freins à l'ouverture d'un compte bancaire par les réfugiés en sensibilisant les agences bancaires :*

Les difficultés persistantes que rencontrent les réfugiés pour accéder à un compte bancaire, notamment dues à une méconnaissance des droits des réfugiés par les agents en banques, constituent également un frein pour percevoir le versement des prestations sociales. À ce titre, il conviendrait de privilégier une animation locale avec l'ensemble des acteurs concernés pour rassurer les agences bancaires et améliorer leur connaissance de ce public.

9. Lien social et participation des réfugiés

- *Développer les instances de consultation des résidents étrangers au niveau local :*

La mise en œuvre de la Stratégie nationale a fait naître des initiatives louables permettant le recueil de la parole des réfugiés et une implication renforcée de ces derniers à la vie citoyenne et locale, notamment à travers des programmes de service civique, tels que « Volont'R ». Les résidents étrangers ne disposant toutefois toujours pas du droit de vote aux élections locales, les initiatives visant à favoriser leur participation à la vie citoyenne et politique locale, à l'image des conseils consultatifs des résidents étrangers mis en place dans certaines collectivités, doivent être renforcées.

10. L'intégration des réfugiés réinstallés

- *Aligner le pilotage du programme de réinstallation permanent sur celui des programmes européens :*

Il existe, en France, un programme de réinstallation permanent dans le cadre d'une coopération avec le HCR ainsi que des programmes européens, bénéficiant d'un pilotage et de procédures différents. Les personnes accueillies dans le cadre du programme permanent doivent actuellement passer par la procédure d'asile à leur arrivée sur le territoire, ce qui diffère les démarches nécessaires à l'ouverture des droits et à leur insertion. La gestion de ces programmes doit être harmonisée,

notamment pour que les personnes réinstallées puissent obtenir leur titre de séjour dans des délais brefs, leur besoin de protection étant déjà établi.

- *Allonger la période d'accompagnement des personnes réinstallées afin de faciliter la transition vers le droit commun et favoriser leur parcours vers l'autonomie :*

La durée de l'accompagnement social fourni par les opérateurs associatifs, généralement de 12 mois, est insuffisante pour permettre aux personnes accompagnées d'atteindre une autonomie suffisante. Elle devrait ainsi être allongée à 18 mois minimum pour toutes les personnes réinstallées afin de faciliter leur transition vers les programmes de droit commun et leur parcours vers l'autonomie.

Annexes

Liste des entretiens

- **Liste des personnes consultées dans le cadre de la recherche :**

- Julie BOUSCAILLOU, Direction générale de la Santé, ministère des Solidarités et de la Santé (8 mai 2019) ;
- Valérie GILTON, Direction de l'Accueil et de l'Intégration et Bénédicte MAURICE, Service des Études, du Rapport et des Statistiques de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (Ofii) (13 juin 2019) ;
- Angèle ARCHIMBAUD, Secrétaire générale et conseillère santé-social de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DiAir) (17 juin 2019) ;
- Cécile CANPOLAT, Directrice Métiers et Johanna ROBION, Cheffe de service de la plateforme nationale pour le logement des réfugiés, GIP Habitat et Interventions Sociales (17 juin 2019) ;
- Wafa TRIEK, responsable de l'unité de traitement, Centre Enic-Naric France (18 juin 2019) ;
- Virginie GUERIN-ROBINET, Directrice du pôle « Plan migrants », Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) (24 juin 2019) ;
- Pierre TERRONI, Responsable bureau de l'accueil et de l'intégration, Direction territoriale de Paris, Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (Ofii) (8 juillet 2019) ;
- Agnès FONTANA, Directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, Direction générale des étrangers en France (DGEF), ministère de l'Intérieur (10 juillet 2019) ;
- Quentin ANTOINE et Sylvie KLAM, Pôle emploi (11 juillet 2019) ;
- Jeanne MARTIN, Pascale POUJOL, Fanny RICHARD, Caisse Nationale d'Assurance Maladie (11 juillet 2019) ;
- Zouina MANSEUR, formatrice, Centre de formation AFCI (16 juillet 2019) ;
- Tessadit AIT KHEIRA, formatrice, Centre de formation AFCI (24 juillet 2019) ;
- Yasin ABDI JAMA, fondateur, Réseaux des exilés en France (22 août 2019) ;

- Philippe ZAMORA, Direction de l'Animation de la recherche, des Études et des Statistiques (Dares), ministère du Travail (12 novembre 2019) ;
- Natacha PIGUET et Chantal CHARRADE, Direction du développement social et urbain, Mairie de Clermont-Ferrand (4 décembre 2019).

- Groupe de travail « L'accès des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale aux soins », 18 avril 2019

- Angèle ARCHIMBAUD, Secrétaire générale et conseillère santé-social de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DiAir) ;
- Éric PLIEZ, Directeur général d'Aurore, accompagné de Marianne AUFFRET, conseillère technique Santé ;
- Jeanne MARTIN, Direction de l'Intervention Sociale et de l'Accès aux soins et des Relations Internationales, Caisse Nationale de l'Assurance Maladie ;
- Luc GINOT, directeur de la promotion de la santé et de la réduction des inégalités, Agence Régionale de Santé Île-de-France ;
- Sibel AGRALI, Directrice du Centre Primo Levi ;
- Stéphanie LARCHANCHÉ, anthropologue médicale et psychothérapeute au Centre Françoise Minkowska ;
- Valérie ABJEAN, cheffe de service Centre de santé ESSOR de Forum Réfugiés – Cosi ;
- Vincent TREMBLAY, chargé de mission à l'Orspere - Samdarra / Centre Hospitalier Le Vinatier ;
- Virginie LASSERRE, cheffe du département de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Direction générale des étrangers en France (DGEF), ministère de l'Intérieur.

- Groupe de travail « L'intégration des réfugiés réinstallés : entre bonnes pratiques et perspectives futures », 28 novembre 2019

- Audrey GOLLUCCIO, cheffe de projet, Entraide Pierre Valdo ;
- Camille BARRE, responsable du pôle migrants et intégration à France Horizon ;
- Caroline LALY-CHEVALIER, conseillère juridique au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ;

- Célia CAUMONT, cheffe de section intégration des réfugiés, Direction générale des étrangers en France (DGEF), ministère de l'Intérieur ;
- Cyrille LIENARD, responsable du pôle hébergement et insertion des personnes vulnérables, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Calvados ;
- Faustine MASSON, cheffe de projet « Plan Migrants », Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) ;
- Matthieu TARDIS, chercheur, Institut français des relations internationales (Ifri) ;
- Pauline HECKMANN, responsable du service Solidarité-Logement-Hébergement, Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de la Dordogne ;
- Petra HUECK, directrice, Commission internationale catholique pour les migrations (ICMC) ;
- Rémi COURT, chef de mission réinstallation, Forum réfugié – Cosi ;
- Simon KARLESKIND, directeur de Cabinet, Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DiAir) ;
- Yannick DECOMPOIS, directeur départemental délégué, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de la Seine-Maritime.

Bibliographie

- BILONG S., *La participation des personnes exilées : des pistes pour repenser l'intégration*, Études de l'Ifri, Ifri, mai 2020
- BUFFET F.N. (Sénateur), *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances 2020 à la mission Immigration, asile et intégration*, n° 146, Sénat, 21 novembre 2019
- BURNEL P., CALMETTE P., *Le modèle économique de l'interprétariat linguistique en santé*, Inspection générale des affaires sociales (Igas), avril 2019
- CENTRE PRIMO LÉVI, *La souffrance psychique des exilés – une urgence de santé publique*, juin 2018
- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL SUR L'IMMIGRATION ET L'INTÉGRATION, *20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration*, dossier de presse, 6 novembre 2019
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer volume complémentaire avec de nouveaux descripteurs*, Programme des Politiques linguistiques, Division des Politiques éducatives, Service de l'éducation, février 2018
- COUR DES COMPTES, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, Rapport public thématique, 5 mai 2020
- DÉFENSEUR DES DROITS, Décision 2017-177 du 8 novembre 2017 relative au refus de prestations familiales sollicitées au profit des frères et sœurs d'un enfant réfugié
- DÉFENSEUR DES DROITS*, Les refus de soins discriminatoires liés à l'origine et à la vulnérabilité économique : tests dans trois spécialités médicales en France*, octobre 2019
- DGEF, DGEFP, OFII, SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, *Charte relative à l'orientation et l'insertion professionnelles des étrangers primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration républicaine*, 5 avril 2019
- DO S., DUMONT P.H. (rapporteurs), *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des coûts et bénéfices de l'immigration en matière économique et sociale,* Assemblée nationale, n°2615, 22 janvier 2020

- FRANCE TERRE D'ASILE*, L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France*. Rapport national NIEM 2018, avril 2019
- FRANCE TERRE D'ASILE, *Parole aux usagers : Consultation nationale des bénéficiaires de France terre d'asile*, janvier 2020
- GIRAUD J. (Rapporteur Général), *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019 pour la mission Immigration, asile et intégration,* Assemblée nationale, n° 1255, Annexe n°28, 11 octobre 2018
- Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie
- MIGRATION POLICY GROUP, INSTITUT DES AFFAIRES PUBLIQUES, *The European benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries*, *Baseline report*, juin 2020.
- MIGRATION POLICY GROUP, INSTITUT DES AFFAIRES PUBLIQUES, *The European benchmark for refugee integration : A comparative analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries*, *Evaluation 1 : comprehensive report*, juillet 2020
- MINISTÈRE DE LA CULTURE, *Culture et migrants*, Mission confiée à monsieur Benjamin Stora, février 2019
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, MINISTÈRE DU TRAVAIL, *Programme HOPE, visite officielle du centre AFPA de Ris Orangis*, dossier de presse, 20 juin 2019
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées*, 5 juin 2018
- OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET DES APATRIDES, *Rapport d'activité 2018*, juillet 2019
- OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET DES APATRIDES, *Rapport d'activité 2019*, juin 2020
- ORGANISATION POUR UNE CITOYENNETÉ UNIVERSELLE, *Accueillir des migrant.e.s, Des municipalités qui agissent*, 2018
- PASCUAL J., *Réfugiés : l'Île-de-France concentre les problèmes de logement*, Le Monde, 28 janvier 2020
- RÉSEAU EUROPÉEN DES MIGRATIONS, Point de contact français, *Rapport annuel 2019 sur les politiques d'immigration et d'asile en France partie 2*, avril 2020

- TACHÉ A., *Rapport au Premier ministre : 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France*, février 2018
- TARDIS M., *Une autre histoire de la « crise des réfugiés ». La réinstallation dans les petites villes et les zones rurales en France*, Études de l'Ifri, Ifri, juillet 2019



France terre d'asile
24 rue Marc Seguin
75 018 Paris
Tél. : 01 53 04 39 99
E-mail : infos@france-terre-asile.org
www.france-terre-asile.org

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne dans le cadre du Fonds Asile, Migration et Intégration

